Bicentenarios de Independencia en América Latina:

CONSTRUIR EL PRESENTE Y EL FUTURO

UNIVERSIDAD PONTIFICIA ICAI ICADE COMILLAS

FUNDACION SUPERACION DE LA POBREZA

Bicentenarios de Independencia en América Latina:

CONSTRUIR EL PRESENTE Y EL FUTURO

UNIVERSIDAD PONTIFICIA ICAI ICADE COMILLAS MADRID

FUNDACION SUPERACION DE LA POBREZA

Bicentenarios de Independencia en América Latina:
Construir el Presente y el Futuro

DERECHOS RESERVADOS Creative Commons

ISBN
978-84-694-4109-1

UNA PUBLICACIÓN DE:
UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS Y
FUNDACION SUPERACION DE LA POBREZA DE CHILE

COORDINADOR PUBLICACIÓN
Carlos Prieto, Universidad Pontificia Comillas

EDITOR RESPONSABLE
Carlos Prieto, Universidad Pontificia Comillas

EQUIPO EDITORIAL
Carlos Prieto, Leonardo Moreno, Juan Iglesias

RESPONSABLE LEGAL
Leonardo Moreno

DISEÑO
www.draft.cl

Esta publicación fue impresa en Santiago de Chile en el año 2011 con 1000 ejemplares de distribución gratuita.

Bicentenarios de Independencia en América Latina:

CONSTRUIR EL PRESENTE Y EL FUTURO

UNIVERSIDAD PONTIFICIA ICAI ICADE COMILLAS MADRID

FUNDACION SUPERACION DE LA POBREZA

Índice

introducción

capítulo uno
La enseñanza de la historia y la construcción de identidades

11 Enseñanza de la historia e identidad
Perla Chinchilla y Cecilia Barraza

38 Memorias trizadas y espacios opacos: breves notas sobre problemas de identidad y patrimonio urbano en torno al Bicentenario en Chile
Pablo Toro

42 La construcción de identidades nacionales
Marcela González

45 Identidades nacionales en perspectiva histórica: una visión jurídico-política de un proceso tan necesario como artificial
Blanca Sáenz de Santa María

capítulo dos
Democracia en América Latina, participación democrática y desarrollo de derechos y libertades públicas

49 Democracia en América Latina, participación democrática: buenas prácticas en participación ciudadana
Claudia Dangond-Gibsone y Patricia Muñoz

68 Participación ciudadana y democracia en México
Helena Varela

73 Participación ciudadana en Chile: avances y deudas pendientes
Carlos Pressacco

79 La esencia de la democracia en un Estado constitucional: unas breves reflexiones
José Luis Rey

87 La Unión Europea como posible modelo de integración democrática, participación política y desarrollo de derechos y libertades públicas para América Latina
Emiliano García

capítulo tres
Desarrollo económico y social y la generación de sociedades inclusivas

93 Nuevas formas de exclusión y movilidad cotidiana en la Ciudad Latinoamericana: el caso de la Autopista Acceso Sur en el Área Metropolitana de Santiago de Chile
Paulette Landon y Leonardo Moreno

124 Transformación económica y social de Bogotá: mejorando la movilidad y disminuyendo la segregación espacial y socioeconómica
Esteban Nina

128 ¿Por la autopista o en bicicleta? Las dos velocidades de la movilidad urbana en las ciudades latinoamericanas
Martín Maldonado

132 El protagonismo de las mujeres en los nuevos liderazgos territoriales para la superación de la pobreza: un ejemplo de buenas prácticas
Susana De Tomás

capítulo 4
Descentralización, relaciones intergubernamentales y políticas de desarrollo

137 Dilatando costos y compensando reformas. La política económica de las reformas de descentralización y los Pactos Fiscales en Argentina
Lucas González

157 Comentarios a Dilatando costos y compensando reformas
Claudia Dangond y Juan Restrepo

168 Descentralización territorial y Estado social. ¿Una contradicción constitucional?
Federico de Montalvo

capítulo 5
Migraciones y desarrollo

176 Inmigración y Justicia social
Cristina Gortázar

185 "Allá siguen sabiendo". La migración latinoamericana en España y sus vínculos con el desarrollo
Juan Iglesias

214 Migración Sur-Sur. El caso de la inmigración en Chile
Carolina Stefoni y Verónica Cano

224 Apuntes sobre la migración forzada en la frontera colombo venezolana
Freddy Guerrero

232 El retorno: ¿una cuarta ola migratoria en Colombia? El caso de Bogotá
Marta Gutiérrez y Andrés Cubillos

240 La migración internacional en tránsito, a partir del caso mexicano
Miguel Vilches y John Nowell

250 Retorno y redes sociales migratorias transnacionales. El caso uruguayo
Silvia Facal y Joaquín Eguren

258 Los procesos migratorios en Argentina. El péndulo entre la expulsión y la recepción de población
Pablo Biderbost

Introducción

Varios países latinoamericanos celebran entre 2010 y 2014 los bicentenarios de los acontecimientos que culminaron con su independencia. El momento parece propicio para hacer una reflexión sobre el pasado y sus enseñanzas: 200 años de historia genuinamente americana son un lapso de tiempo suficiente para evaluar éxitos y fracasos en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas e identificar los retos pendientes que plantea el desafío de construir sociedades más inclusivas. Desde España también se puede aprovechar el momento para reflexionar sobre la relación que se ha establecido en este tiempo con países antaño dependientes y con los que existe un lazo cultural fuerte y, a la vez, analizar en qué medida se aprovechan en la actualidad las oportunidades de cooperación y se soslayan las tentaciones de neocolonialismo. Tampoco sería insano, sino del todo conveniente, proceder a un ejercicio paralelo de un auto-examen crítico desde la perspectiva de la inclusión social, particularmente en una coyuntura en que la crisis económica global ataca en la Península Ibérica con especial virulencia.

Pero, por sobre todo, se abre una oportunidad para, aprendiendo del pasado, pensar juntos en el futuro común y en el reto, también compartido, de consolidar sociedades que potencien la participación, que garanticen los derechos y que generen oportunidades para todos. Los errores y los aciertos que se detecten, tanto en el interior de las distintas sociedades como en las relaciones que se han ido estableciendo entre ellas, pueden dar pistas para trabajar conjuntamente en adelante, aprovechando lo mejor de cada una, poniendo el conocimiento al servicio de la comunidad iberoamericana y construyendo un proyecto integrador desde la perspectiva del desarrollo social. Ese es, precisamente,

el objetivo de esta obra conjunta, suma del esfuerzo de académicos e investigadores de la Universidad Iberoamericana de México, Universidad Iberoamericana de León de México, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile, la Universidad Católica de Córdoba, la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y la Fundación Superación de la Pobreza de Chile.

Las seis universidades participantes están dirigidas por la Compañía de Jesús, una institución comprometida con la realidad social y el desarrollo de sociedades justas y pacíficas. Desde este compromiso, y desde una perspectiva transnacional, la reflexión generada pretende resultar útil y válida para el conjunto de los destinatarios: poderes públicos, sociedad civil, tejido social y empresarial; en definitiva, la sociedad toda.

El presente volumen se ha articulado alrededor de cinco temas clave desde la perspectiva del acontecimiento rememorado –los Bicentenarios de Independencia– y del reto que la efeméride plantea a las sociedades contemporáneas –una organización política y social justa que dote de contenido al término "ciudadano"–. Así, la Universidad Iberoamericana de México ha liderado la reflexión en torno a la construcción de identidades colectivas nacionales; la Javeriana de Bogotá, desde Colombia, ha hecho lo propio alrededor de la participación democrática y las libertades públicas; la Alberto Hurtado y la Fundación Superación de la Pobreza, de Santiago de Chile, han impulsado el tema del desarrollo económico y social y las políticas públicas que lo garantizan –o deberían garantizar–; la Católica de Córdoba, Argentina, ha abordado el asunto de la descentralización política y sus repercusiones sobre las políticas sociales; y Comillas, desde España pero con una perspectiva transnacional y con el apoyo de la Universidad Católica del Uruguay y otras, ha planteado el análisis del fenómeno migratorio y su influencia y relación con el desarrollo. Cada universidad asumió el liderazgo de su temática respondiendo a una doble premisa: la relevancia del asunto en su propio entorno nacional y la capacidad del centro universitario en cuestión para abordar su estudio en profundidad en función de sus áreas de especialización.

Cada uno de los bloques enumerados, con la única excepción metodológica del dedicado a las migraciones, cuenta con un texto base elaborado por la universidad impulsora y también con una serie de artículos, recibidos de académicos de las otras universidades participantes, que dan respuesta al documento original. El texto base acomete un análisis de partida de la temática, analiza el entorno social y los avances sociales y políticos, detecta las carencias y propone posibles modelos, particularmente los surgidos desde la sociedad civil y validados por la experiencia. Los textos de respuesta y comentarios analizan la replicabilidad de lo expuesto en el texto base en otros contextos nacionales, contrastan experiencias locales con la descrita en el documento original o proponen vías alternativas de intervención. El tema de las migraciones se abordó, alternativamente, como una suma de análisis de diferentes situaciones hecha desde seis países distintos, desde el convencimiento de que el fenómeno y sus implicaciones sociales y económicas, en origen y destino, merecían la participación de las entidades académicas en ambos lados del Atlántico. La intención, en cualquier caso, ha sido la de

abordar todos los temas desde diferentes ángulos, a partir del convencimiento de que unos y otros podemos aprender de las experiencias y de los análisis ajenos y, al empezar a convertirlos en propios, sentar las bases para una colaboración exitosa. Esta obra pretende, en definitiva, contribuir desde la sociedad civil a esa dinámica, identificando algunos aspectos clave en la conformación de la realidad social y buscando poner sobre la mesa respuestas que han demostrado su eficacia. El elemento aglutinador de las cinco líneas de investigación paralelas es el desarrollo inclusivo, que genera sociedades integradas donde el individuo tiene garantizados sus derechos y puede contribuir al bien común y que impulsa el conocimiento y el bienestar respetando los derechos de generaciones futuras. Desde ese enfoque integrador, el objetivo, pues, es contribuir a la elaboración de una propuesta global, útil para los países implicados (y en general para Iberoamérica) de elementos que ayuden a aumentar la cohesión social.

Así, mirando una historia que vincula a los pueblos originarios y la construcción de sus identidades de América con España; abordando las dificultades que presentan nuestros pueblos a la hora de formar sociedades y espacios más inclusivos, con mayor poder en las instancias locales en las que la gente cotidianamente realiza su vida; y reflexionando sobre las nuevas realidades que generan fenómenos migratorios muchas veces circulares entre España y América, abarcamos tópicos del desarrollo que, en la hora presente, resultan del todo pertinentes. La riqueza de los textos de comentarios realizados desde otras latitudes dan cuenta de ello.

No es casual que esta labor haya sido liderada por entidades académicas: las universidades son actores sociales fundamentales. La universidad, además de formar, investiga, y las áreas en las que centre su atención, la perspectiva con la que lo haga y las propuestas innovadoras que genere supondrán igualmente una aportación al modelo de sociedad que se vaya construyendo. Con ese espíritu, esta alianza de seis universidades en torno a la reflexión apuntada pretende generar un foro de pensamiento y propuesta que, lejos de encerrarse en lo académico, mire y estudie la realidad para iluminar las potencialidades observadas y proponer nuevos caminos que redunden en beneficio de las personas, las sociedades y los proyectos comunes.

Los académicos participantes fueron invitados a desarrollar sus análisis y sus propuestas con los *pies en el suelo*, y ello porque, si bien los avance políticos iniciados con los procesos que llevaron a la independencia de las naciones latinoamericanas hace ya doscientos años se han complementado, cada vez más, con el reconocimiento y el ejercicio práctico de libertades cívicas, económicas y sociales, la pobreza y la exclusión social –traducidas entre otros fenómenos en migraciones a países del Norte y en conflictos interculturales al interior de los países, limitando las libertades individuales y las de las comunidades – siguen presentes de una u otra manera en gran parte del territorio americano. Por ello se plantea, como desafío de la celebración de los Bicentenarios, la instauración de procesos de superación de la pobreza y la integración social sostenible, lo que permitirá mayores grados de cohesión social y equidad.

Con la profundización de la globalización se hace cada vez más evidente que los procesos para alcanzar el desarrollo pleno deben romper con el nacionalismo

metodológico en el que, de vez en cuando, están envueltos. Dichos procesos, empujados por un solo actor y de manera autárquica, no lograrán obtener los resultados esperados y tampoco serán sostenibles en el tiempo.

Es por ello que se debe buscar la complementariedad de los diferentes actores sociales, ya sea el Estado u otros entes de la Administración pública, la empresa privada, la academia o las ONG, de manera que se construya un proceso dialogado y consensuado que tenga la lucha contra la pobreza y la construcción de sociedades inclusivas como su foco principal de atención y actuación. Pero no es suficiente, también es necesario romper con los paradigmas fronterizos del Estado-nación y acercarse a procesos más globales e integrados.

De la misma manera, se debe buscar incluir a nuevos actores sociales, que entreguen energía y sustento a procesos largos y costosos, además de la construcción de nuevas metodologías y nuevos procesos que permitan alcanzar el desarrollo.

El trabajo conjunto del grupo de universidades y una Fundación participantes en la presente obra no debería ser sino el primer peldaño en este proceso de convergencia transnacional de actores de diferente origen, empeñados todos en la lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social.

capítulo uno

Enseñanza de la historia e identidad

Perla Chinchilla Pawling
Doctora en Historia
Profesora del Departamento de Historia
Universidad Iberoamericana de México

Cecilia Barraza Gómez
Magíster en Gestión del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural
Coordinadora General
Asociación civil Redes de Santa Fe

Historia vero testis temporum,
lux veritatis,
vita memoriae,
magistra vitae,
nuntia vetustatis
que voce alia, nisi oratoris,
inmortalitati commendatur?
Cicerón[1]

Con motivo de las celebraciones históricas de 2010, la Coordinación para la Celebración de los Centenarios de la Universidad Iberoamericana de México (UIA), con el fin de dar un sentido crítico a los festejos, se propuso reflexionar acerca de cómo se está formando a México y cómo se da el proceso identitario en los mexicanos, entendiendo la historia como una parte en la construcción de la identidad. El presente texto diagnóstico plantea el problema de si la historia sigue cumpliendo el papel de dar identidad al ciudadano del Estado nacional como lo hizo a partir del siglo XIX. El texto se compone de un conjunto de ensayos previamente publicados, así como del planteamiento de la asociación civil Redes de Santa Fe, con quien trabajaremos la aplicación de este marco teórico a un contexto social específico. El origen y diagnóstico de esta investigación surgió a partir del artículo publicado en *Historia y grafía* titulado "Aprender de la historia o aprender historia" (Chinchilla, 2000). Posteriormente se incluye un fragmento del artículo "Procesos de construcción de identidades: el caso de la predicación en el Antiguo Régimen" (Chinchilla, 2010a), en el cual se aborda la relevancia de trabajar desde *la identidad* como categoría para el estudio de la historia. Por último, se encuentra la introducción a la colección *Los mexicanos en el espejo* (Chinchilla, 2010b), en la cual se aborda la problemática planteada y su aplicación al estudio de la identidad del mexicano. Dicha colección es la propuesta que se hace como parte del experimento social que se llevará a cabo.

1. "La historia, en verdad, testigo de los tiempos, luz de la verdad, vida de la memoria, maestra de vida, mensajera de lo vetusto, ¿por cuál otra voz, sino por la del orador, es encomendada a la inmortalidad?"

1. Planteamiento del problema

Durante siglos en Occidente la función social de "maestra de vida" de la historia fue "un lugar común", en tanto que hoy no solo se ha cuestionado su papel ejemplar o didáctico, sino que al parecer no existe ya un acuerdo –un lugar común– respecto a cómo se ha sustituido esa función. Ciertamente la misma pregunta por su lugar social es un rasgo propio de nuestra modernidad, en la que se inicia el cuestionamiento por lo social, en tanto que para la cultura veteroeuropea estas preguntas carecían de sentido, e incluso no había condiciones de posibilidad para formularlas radical y expresamente, ya que la sociedad funcionaba como la naturaleza, y ambas eran esencialmente inmutables; es para nosotros para quienes todo lo socialmente producido pertenece a un tiempo y un lugar dados; nosotros hacemos la pregunta por la función social de la historia tanto para el pasado como para el presente.

En este ensayo quiero resaltar, sin embargo, un "síntoma" inesperado –tal vez una anomia no resuelta hasta nuestros días–, y es justamente la pervivencia aparentemente anacrónica del *topos* de la historia *magistra vitae*, que según el diagnóstico de Koselleck debía haber desaparecido hace más de un siglo. Desde esta "anomalía" podemos iluminar algunos aspectos tanto de la escritura de la historia como de nuestra sociedad. Pretendo mostrar una *extrañeza* ante una práctica social supuestamente superada, o vista como residuo de una historia nacionalista trasnochada que hay que eliminar a la mayor brevedad –a través de la cual los héroes aparecen como ejemplos a seguir y la experiencia histórica es la guía de la sociedad– pero para la cual parecemos no haber encontrado un sustituto adecuado.

Dada la complejidad del asunto, ya que en última instancia se refiere a la reproducción misma de la sociedad, este ensayo no pretende sino ser un esquemático diagnóstico, por lo cual construyo el texto a partir de ejemplos que cumplen la función de ilustrar –mostrar y demostrar– el problema y la *extrañeza* ante tan resistente y longeva pervivencia. Comienzo con la presentación de algunos textos que tocan el asunto de la historia como maestra hoy, para después, desde la *amplificatio* como procedimiento retórico, presentar el problema de la formación de los "lugares comunes" en nuestros días, a partir de la función comunicativa que la amplificación tuviera en el Occidente premoderno.

1.1. ¿La dilución del *topos*?

Para llegar al diagnóstico actual es interesante iniciar con el tránsito hacia la supuesta dilución del *topos* de la historia *magistra* al inicio de la modernidad, del que nos ofrece una maravillosa panorámica el ya clásico texto de Reinhart Koselleck. Éste nos permite seguir más de cerca este opaco proceso, ya que, como el propio autor señala, "a pesar de la identidad verbal, el valor de nuestra fórmula fluctuó considerablemente en el curso del tiempo. En más de una ocasión, precisamente la historiografía desautorizó el *topos* como una fórmula ciega que sólo seguía dominando en los prólogos. De este modo es aún más difícil aclarar la diferencia que ha dominado siempre entre la mera utilización del lugar común y su efectividad práctica" (Koselleck, 1993, p. 42).

Antes de ellos, ¿cuáles eran los presupuestos que permitieron su funcionamiento sin

alteraciones –por lo menos en lo fundamental– durante tanto tiempo? Tanto Koselleck como Habermas ponen en la base de estas precondiciones la necesidad antropológica de contar con la certeza de la invariabilidad de la naturaleza humana a lo largo del tiempo.

> La *Histoire* puede enseñar a los contemporáneos o a las generaciones posteriores a ser más inteligentes o relativamente mejores, pero sólo si los presupuestos para ellos son básicamente iguales, y mientras lo sean. Hasta el siglo XVIII el uso de nuestra expresión sigue siendo un indicio infalible para la admitida constancia de la naturaleza humana, cuyas historias son útiles como medios demostrativos repetibles en doctrinas morales, teológicas, jurídicas o políticas (Koselleck, 1993, p. 43).

De aquí podemos deducir el segundo gran presupuesto: no solo el hombre como individuo, sino la sociedad misma, en su estructura y normatividad básicas, habían de ser permanentes. Los cambios sociales tenían que verse como superficiales y pasajeros, no tocaban lo esencial.

Koselleck muestra cómo a partir del siglo XVIII "el *topos* [vivirá] su propia historia, [misma] que le sustrae su propia verdad" (Koselleck, 1993, p. 49). Esto acontece en diversos niveles y en múltiples espacios de discusión, pero tan solo la tematización del lugar común nos permite observar cómo su longeva autoevidencia cesó de ser tal. Este autor, que hace su análisis en el ámbito germano, ilustra tal proceso al mostrar cómo se desdobló el término "historia" en alemán, de modo que *Histoire*, que tradicionalmente se usaba para el informe, pasó a ser *Geschichte*, en el que se incluye el acontecer del pasado. La realidad y su conocimiento se fusionaron, y ello impactó obviamente el significado de una historia como *vitae magistra*, ya que, en este punto intermedio del camino hacia su dilución, la verdadera maestra empezaría a ser la "historia vivida" y no la "historia escrita". En este proceso el más afectado era el historiador, a quien poco a poco se le pidió que eliminara sus juicios y consideraciones para que los hechos hablasen por sí mismos: "la antigua *Histoire* tuvo que renunciar a su pretensión de ser *magistra vitae*. La perdió, sobreviviendo a sí misma, en la 'historia'" (Koselleck, 1993, p. 52).

Esta historia acontecida, que además como "historia universal" se aglutinó en un solo proceso único e irrepetible, no podía enseñar de igual forma que lo hiciera la *Histoire* como informe ejemplar: ahora la pregunta era por el sentido de este devenir en su unicidad y en su irrepetibilidad, y tendido hacia el futuro, lo cual condujo a la aparición de la filosofía de la historia. Nuestro *topos* fue navegando en ese mar del surgimiento de una visión secularizada del mundo, en la que la concepción de esta unidad de la historia, por una parte, y la aparición del concepto de "progreso", por otra, serían los riscos contra los que había de estrellarse. Bajo esta perspectiva, los acontecimientos en sí dejaban de enseñar a los individuos, y en todo caso la historia solo permanecía como una "manifestación pedagógica global", que había de ser leída en el nivel abstracto de la Razón –en términos hegelianos–: su *astucia* "prohíbe que el hombre aprenda directamente de la historia, lo constriñe indirectamente a su suerte" (Koselleck, 1993, p. 60). El andamiaje

de un estructuralismo, para el que los *eventos* –antes guías ejemplares para la acción de los sujetos sociales– no son relevantes, empezaba a construirse; la cita de Wilhelm von Humbolt que aduce Koselleck lo muestra con claridad:

> Los ejemplos particulares no sirven (para la historia) ni por lo que va a ocurrir ni por lo que hay que evitar, pues con frecuencia conducen al error y raramente instruyen. Su utilidad verdadera e inmensurable es revivir y clarificar el sentido para el tratamiento de la realidad, más por la forma en que se relacionan los acontecimientos que por ellos mismos (Koselleck, 1993, p. 55).

Hoy bien conocemos las teorías sociales que se montaron sobre las filosofías de la historia del siglo XIX, y los experimentos socio-políticos que a partir de ellas se vivieron durante la siguiente centuria.

Ahora bien, si bien a un tiempo queda claro, a partir de lo esbozado, que la función social de la historia ha dejado de ser un "lugar común", no hay un acuerdo respecto al para qué de la historia; a la vez, no es tan evidente que el viejo *topos* de ésta como *magistra vitae* se haya efectivamente diluido. Enseguida muestro tres ejemplos especialmente llamativos, ya que provienen de autores que han sido de vanguardia y portavoces de la reflexión histórica y social contemporáneas, y que hacen que tal pervivencia sea aún más extraña. No pretendo discutir sus argumentos, sino mostrar cómo por diversos motivos queda pendiente la sustitución de la función magistral de la historia. El primero es un texto de Jürgen Habermas, que se inicia justamente objetando a Koselleck su diagnóstico de la dilución:

> Hace veinticinco años Reinhart Koselleck sometió el viejo topos de la historia como *magistra vitae* a una instructiva crítica historicista. La "historia" que aparece en la vieja fórmula histórica magistra vitae no tenía para los antiguos el mismo significado que le atribuimos nosotros; no se pensaba todavía en el todo del contexto de la vida histórica, es decir, en la historia en singular, sino en el proceso de aumento y discriminación en que consisten las múltiples historias particulares, de las que unos u otros acontecimientos podían servir a los nacidos después como ejemplos para la propia acción. [...] Koselleck muestra que desde el surgimiento de la conciencia histórica a fines del siglo XVIII puede considerarse periclitado el papel clásico de la historia como *magistra vitae*. Pero esta moraleja la saca el propio Koselleck de una consideración histórica. Por tanto, solo puede evitar la autocontradicción performativa porque de fines del siglo XVIII en adelante, no es que se ponga en tela de juicio esa 'utilidad de la historia para la vida', sino que se la entiende de otro modo. Ahora se la busca, no en las recetas que nos tuviese preparado el pasado para problemas típicos, sino en una estudiosa o erudita ilustración acerca de nuestra propia situación que, por estar inserta en la historia, queda irradiada, por así decir, tanto por el pasado como por el futuro. Sin embargo, historia como ilustración, y autocomprensión histórica, pueden significar cosas muy distintas (Habermas, 1997, p. 42).

A continuación analiza tres formas de interpretar "historia como ilustración y autocomprensión histórica" –la filosofía de la historia, el historicismo y la hermenéutica– y concluye con una interesante hipótesis, que contradice la premisa que él encuentra comparten esas tres versiones interpretativas: que se aprende de lo positivo de la historia, de lo digno de imitación, y no de las experiencias negativas y los desengaños, como normalmente hacemos. La historia sigue siendo maestra de vida para este autor, si se piensa como una instancia crítica ante la que fracasan nuestros presupuestos, hasta ahora tenidos por correctos "a la luz de nuestra herencia cultural". Nos conduce no a imitaciones sino a revisiones (Habermas, 1997, pp. 6-45).

Dos puntos me interesa resaltar en este texto: la pervivencia de la historia como maestra y la referencia a la herencia común ya adquirida, y que, por su puesto, se ubica en un nivel anterior al de iniciar la crítica de lo aceptado; en otros términos, el momento en que en una sociedad se forman precisamente los "lugares comunes" acerca de su pasado. La pregunta por este "momento", al que no se hace referencia explícitamente en los textos que cito, es la que deseo destacar a lo largo de este artículo.

En otro ensayo del mismo libro, al comentar un trabajo de Adorno, Habermas señala que en las condiciones actuales de un pensamiento metafísico ya no existe alternativa alguna a la autorreflexión cuando se trata de cuestiones de autoentendimiento. El pluralismo de formas de vida, todas con unos mismos derechos, que por su parte dejan espacio para proyectos de vida individualizados, prohíbe nos orientemos por criterios fijos y que pudiesen ser vinculantes para todos (Habermas, 1997, pp. 3-52).

Y así como ello se plantea para la primera persona del singular, hemos de pensarlo:

> En el contexto del entendimiento ético-político que como ciudadanos de una comunidad podemos emprender desde la perspectiva de la primera persona del plural [...]. La investigación históricamente imparcial de los hechos y de las causas de una evolución política aberrante es una cosa; cosa muy distinta es afrontar y aclarar críticamente la propia historia desde la perspectiva de las generaciones implicadas en ella y de las generaciones atrapadas por ella. Desde el punto de vista de los participantes se trata de cuestiones de identidad de la articulación de una autocomprensión colectiva, sincera y honesta, que satisfaga a criterios de justicia política y a la vez exprese las más profundas aspiraciones de una comunidad política conformada por esa su propia historia (Habermas, 1997)[2].

En este apartado destaco dos asuntos: volvemos a toparnos con el problema de "aclarar" el pasado de una comunidad, que aunque no sea inocente y sepa de las diversas opciones de vida, todas con el mismo derecho de existir, parte de un lenguaje común en cuanto a su pasado –"esa su propia historia"– que le permite posteriormente reconocerse o no en las propuestas identitarias que se hagan. Este lenguaje es justamente el de los "lugares comunes" y la pregunta es por el modo de su constitución.

2. El subrayado corresponde a las autoras.

El otro aspecto que me parece fundamental para el problema de su función social es aquel en que la historia parece desdoblarse en dos, la ciencia y la historia, que parece equivaler a la antigua *magistra*.

Por su parte, Paul Ricoeur, al final del texto que recupera su lección "La marca del pasado", señala:

> Sin embargo, no quisiera detenerme únicamente en las consecuencias que tiene la crítica de la ilusión retrospectiva de fatalidad para la epistemología y la filosofía de la historia, sino también en los recursos terapéuticos que ofrece. No solamente los hombres del pasado, imaginados en su presente vivido, proyectaron un cierto porvenir, sino que su acción tuvo consecuencias no deseadas que hicieron fracasar sus proyectos y decepcionaron sus esperanzas más caras. El intervalo que separa al historiador de estos hombres del pasado aparece así como un cementerio de promesas no mantenidas. Despertar y reanimar estas promesas no mantenidas no es ya la tarea del historiador de oficio, sino ciertamente de aquellos que uno puede llamar educadores públicos, a los cuales deberían pertenecer los políticos. Esta resurrección de las promesas no mantenidas del pasado, en el prolongamiento de la resurrección del pasado de los actores de la historia, reviste, como se acaba de anunciarlo, una significación terapéutica respecto a las patologías de la conciencia histórica de muchos pueblos posteriores sobrevenidas al término de la Guerra Fría. A esta terapéutica le concierne, en primer lugar, el uso dado por los pueblos a sus *tradiciones* y a lo que estas tradiciones transmiten en relación con los acontecimientos fundadores y con los héroes históricos ligados a estos acontecimientos. Principalmente respecto a ellos vale el precepto, enunciado más arriba, de que se requiere aprender a contar de otra forma y a detenerse en la narración de los otros (1999).

¿Cómo saber de qué se habla cuando se menciona "la Guerra Fría"? ¿Cómo conocer cuáles son las "promesas no mantenidas del pasado" para poderlas "despertar y reanimar"? Resalto de nuevo aquí la pregunta por el cómo de la formación y transmisión de los *loci communes* históricos en la actualidad.

Concluyo esta antología de ejemplos sobre el problema de la función social de la historia con el texto de una entrevista a Francois Hartog, también muy ilustrativa del problema:

> Los historiadores no tienen poder sobre la actual marcha del mundo, en tanto historiadores. Sin embargo, pueden intentar, con su manera de plasmar interrogantes y con su forma de trabajar, hacer una especie de historia, una historiografía que sería la recuperación pura y llana del modelo de la historia *magistra*, es decir, que se le dé al pasado la función de aclarar el futuro. [Menciona, más adelante, la necesidad de tomar en serio el tiempo, ya que todo, incluida la reflexión, se lleva tiempo para suceder, y así concluye:] En tal caso, ¿reactivar la historia *magistra*

> pura y llanamente?, como lo sugería antes. Por supuesto que no, pero tampoco vivir sólo dentro del régimen moderno de historicidad, con la dominación del punto de vista del futuro. Ya hemos visto que los resultados no han sido particularmente convincentes. Me parece que se trata de un problema muy agudo, urgente, para los países que llamamos en desarrollo, para los nuevos países, las naciones jóvenes, donde existe la fuerza o la evidencia de que el porvenir está en juego. [Después de recalcar una vez más la necesidad de tomar en cuenta el punto de vista del pasado y no solo del futuro, termina] [...] y esto vale particularmente para los antiguos países colonizados (Hartog, 1998).

El "pura y llanamente" de esta "especie de historia" podría pensarse en un primer momento justamente como el del establecimiento de los "acontecimientos", o sea de los "lugares comunes" históricos, llaneza que hay que saber más tarde trascender, aunque no se explicite aquí el cómo.

Si analizamos este *collage*, sin profundizar obviamente en todas sus implicaciones, podemos al menos observar que estos relevantes pensadores parecen reconocer tácitamente –cada uno seguía su argumento– que el asunto sobre el papel de *magistra* de la historia no está todavía dirimido. El profesor Hartog coloca a nuestra época más allá del "régimen moderno de historicidad", en el que dominaba "el punto de vista del futuro" –el del "progreso", desde el que las naciones estaban ya prefiguradas– y en el que la función ejemplar de la historia se veía como absurda. Es en nuestro umbral, el de un voraz presentismo, desde el que ha sido posible una crítica de ese cientificismo, y en el que resurgen temas que parecían obsoletos bajo el imperio de la utopía científica y hoy nos llevan a preguntas que parecían ya resueltas.

Para el asunto de la historia *magistra* son varios los hilos que se podrían seguir. Tenemos, por ejemplo, el resurgimiento de las historias en lugar de la "historia universal", que se conecta con "el pluralismo de formas de vida", en palabras de Habermas, y que nos recuerda el plural de las historias en la "Edad de la Elocuencia", con la abismal diferencia de que "todas con unos mismos derechos" ponen en vilo la normatividad exclusivista e intolerante de la que no dudaba la sociedad veteroeuropea, la cual bien podía distinguir entre cristianos y bárbaros. Otro muy importante es el de la actual conciencia de que "el informe del pasado" es con lo que realmente contamos –la *Histoire*–, ya que ante una epistemología constructivista, recuperar la "historia vivida" resulta problemático, y para muchos imposible. La historia pertenece al contexto de la retórica: "sólo el orador sería capaz de conferir inmortalidad a la vida de las *Historien* instructivas" (Koselleck, 1993, p. 43), nos recuerda Koselleck, y esta afirmación –dejando en suspenso lo de instructivas y resaltando el plural– se asemeja más a las reflexiones epistemológicas de la actualidad que a las de aquéllos que la pensaban en términos de *Geschichte*. Pero en particular me interesa hacer notar, más allá del espacio de las similitudes y las diferencias entre los autores citados, el cómo se dibuja una distinción que tal vez pertenezca a este más allá del "régimen moderno de historicidad" en el que estamos hoy: todos reconocen la existencia de dos ámbitos

en los que la historia juega distintos papeles, el de la ciencia y el del espacio público (Luhmann, 2000)[3], y me pregunto si éste último sería el heredero de la historia *magistra vitae*, en tanto que el científico se encuentra en otro lugar. Veamos de nuevo en los párrafos mencionados este punto:

> La investigación históricamente imparcial de los hechos y de las causas de una evolución política aberrante es una cosa; cosa muy distinta es afrontar y aclarar críticamente la propia historia desde la perspectiva de las generaciones implicadas en ella y de las generaciones atrapadas por ella. Desde el punto de vista de los participantes se trata de cuestiones de identidad de la articulación de una autocomprensión colectiva, sincera y honesta, que satisfaga a criterios de justicia política y a la vez exprese las más profundas aspiraciones de una comunidad política conformada por esa su propia historia (Habermas, 1999).
>
> Despertar y reanimar estas promesas no mantenidas no es ya la tarea del historiador de oficio, sino ciertamente de aquellos que uno puede llamar educadores públicos, a los cuales deberían pertenecer los políticos. Esta resurrección de las promesas no mantenidas del pasado, en el prolongamiento de la resurrección del pasado de los actores de la historia, reviste, como se acaba de anunciar, una significación terapéutica respecto a las patologías de la conciencia histórica de muchos pueblos posteriores sobrevenidas al término de la Guerra Fría. A esta terapéutica le concierne, en primer lugar, el uso dado por los pueblos a sus tradiciones y a lo que estas tradiciones transmiten en relación con los acontecimientos fundadores y con los héroes históricos ligados a estos acontecimientos (Ricoeur, 1999).
>
> Los historiadores no tienen poder sobre la actual marcha del mundo, en tanto historiadores. Sin embargo, pueden intentar, con su manera de plasmar interrogantes y con su forma de trabajar, hacer una especie de historia, una historiografía que sería la recuperación pura y llana del modelo de la historia *magistra*, es decir, que se le dé al pasado la función de aclarar el futuro. [...] ¿[R]eactivar la historia *magistra* pura y llanamente?, como lo sugería antes. Por supuesto que no, pero tampoco vivir sólo dentro del régimen moderno de historicidad, con la dominación del punto de vista del futuro (Hartog, 1998).

Es un hecho que no se puede proponer un simple y llano retorno a la historia *magistra*: de un modo u otro la función crítica de la historia es ineludible, pero en su papel de resolutora de "cuestiones de identidad", como "terapéutica", o como instancia a la que le

---

3. Agradecemos al doctor Javier Torres Navarrete su colaboración en la traducción de fragmentos de este artículo antes de que saliera la traducción del español aquí citada.

compete renovarle al "pasado la función de aclarar el futuro", no parece haber ninguna respuesta conclusiva, ya que ciertamente nadie se arriesgaría hoy a devolverle sin más su función moralizante, ni aun en su versión "pública" y no "científica"; pero, por otro lado, no hay posibilidad de obviar –"ya hemos visto que los resultados no han sido particularmente convincentes"– el problema de conseguir acuerdos sociales para llegar a tener criterios comunes "de justicia política" que "a la vez exprese las más profundas aspiraciones de una comunidad política conformada por esa su propia historia". Al parecer, lo apremiante hoy, no solo, pero también para los historiadores, es la reflexión de la historia en términos de la vida cotidiana.

En un artículo sobre el concepto de cultura, Niklas Luhmann, tras mostrar que la cultura es una categoría propia de la modernidad, ya que no es sino una "perspectiva para la observación de observaciones" o, en otras palabras, una observación de segundo orden[4], señala:

> El que una cultura, por el hecho de que compara, pueda ir más allá de sí misma, sin que tenga que salir completamente fuera de sí misma, es algo que debe ser digno de consideración. Acomete otros tiempos, otros países, otros mundos, pero lo comparable, este 'tercero excluido', lo emplaza en sí misma. De aquí que la cultura no está sólo caracterizada por la reflexión, sino por la autorreflexión. Por eso puede permanecer de cualquier manera como cultura europea (Luhmann , 1997, p. 30)[5].

Aquí hay una rica veta desde la cual se puede abordar el problema de la historia *magistra*. Por lo pronto, en función de estos dos niveles de observación, hacemos una primera distinción: la historia ciencia funciona en el segundo, en tanto que la normatividad que regula la acción –antaño coto de la *magistra*– se mueve en el primero, el de la vida cotidiana. Esto lo afirmamos aun a sabiendas de la relatividad tanto de lo propio como de lo ajeno, ya que en nuestros días, como el propio Luhmann afirma, "toda pretensión

---

4. "Sólo realizamos una observación de observaciones cuando nos preguntamos por qué al usar tal distinción se ve el mundo de tal manera y no de otra. Una observación de observaciones es una observación de *segundo orden*, ya que al realizarla descubrimos la contingencia de la observación de *primer orden*, en otras palabras, historizamos la primera observación" (Mendiola, 2000). La escritura es la única que posibilita la plena objetivación de los temas, y por tanto es una vía indispensable para conseguir "una observación de segundo orden". (Agradezco al profesor Mendiola sus conversaciones y comentarios sobre estos temas).

5. Por "sistema autorreferencial" Luhmann entiende aquel sistema (en este caso la sociedad occidental del siglo XVIII que ingresaba en la modernidad) que es capaz de distinguirse a sí mismo del entorno. Así, toda referencia a algo se construye a partir del sistema mismo; por tanto no puede intercambiar lo interno con lo externo, pues se diluiría como sistema. Por otra parte, siempre hay reducción de la complejidad de lo observado (para lo que nos ocupa, las otras sociedades no occidentales), ya que al intentar reflejar la complejidad del mundo también ocasionaría la dilución de los límites del sistema.
Una reflexión se da solo si el sistema se auto-observa en su conjunto (tal es el caso de la cultura), y no al realizar una observación particular suya. La reflexión presupone la preservación del sistema, a la vez que le proporciona información sobre sí mismo, de tal manera que es unidad contingente, y por tanto lo confronta con alternativas diversas. Al observarse distinto de su entorno, se suscitan transformaciones de sus estructuras, a las que siguen cada vez nuevas auto-observaciones. Ello explica el que se haya alcanzado, en un momento determinado en la sociedad occidental, la posibilidad de una auto-observación sistémica tal que permitiera trascender la observación de primer orden y delimitar la de segundo nivel, en este caso la "cultura".

de autenticidad se retrotrae como algo incomunicable o se le trata como capricho de personas singulares o de grupos, o como etnias o como sectas" (Luhmann , 1997, p. 30). Así, el problema se ha invertido, y al ocupar el relativismo el papel que el esencialismo –el sentido absoluto– tuviera en la sociedad veteroeuropea, se desplaza la problemática al funcionamiento del primer nivel, en el que se reproduce la sociedad. Evidentemente no intento entrar en un asunto de esta envergadura, sino solo proponer un punto de vista para abordar el papel de la historia en nuestra vida cotidiana –si es que aún tiene alguno– desde la función comunicativa que como transmisora de la tradición y guía de la acción tuviera en la sociedad premoderna occidental. Me parece interesante abordar el asunto a partir de un acercamiento a la construcción de los "lugares comunes" en el discurso histórico de antaño, y en este sentido tratar de contar con más elementos para encontrar respuesta a la pregunta del profesor Hartog: "¿reactivar la historia magistra pura y llanamente? [...] por supuesto que no, pero tampoco vivir sólo dentro del régimen moderno de historicidad, con la dominación del punto de vista del futuro" (1998).

Dado que la historia *magistra* ha perdido su función tradicional, y sin embargo, hay un espacio vacío para la reflexión valoral, se propone llenar este vacío a través de la reflexión sobre la construcción de identidades. Por otra parte, hay una crisis de la identidad nacional en un mundo en vías de globalización, por cual consideramos conveniente llevar la reflexión identitaria a la reflexión de la construcción de los lugares comunes identitarios nacionales, en este caso los del mexicano.

2. ¿Por qué trabajar desde las identidades?

Para responder a la pregunta central de todo historiador por los cambios y permanencias de una sociedad –independientemente del idioma que sostenga–, me ha resultado muy fructífera la categoría de *identidad* desde la perspectiva que Niklas Luhmann propone. ¿Por qué?

Tanto en términos individuales como sociales, las identidades sirven para organizar las expectativas; en otras palabras, son una guía para llevar a cabo la *acción*, ya que aquéllas se refieren a algo que se percibe como reconocible y estable. Dichas expectativas se construyen a partir de la selección de una serie limitada de posibilidades desde las que se recorta el mundo y se reduce su infinita complejidad. Por ejemplo, si en una película vemos lanzar una piedra tenemos la expectativa de que ésta acabará por caer al piso, pero no se espera que se quede suspendida en el aire. Es importante señalar que las "expectativas se sitúan en un nivel de generalidad –o abstracción– que les permite remontar la situación única o específica" (Corsi, Esposito y Baraldi, 1996, pp. 79-80). Así, en el caso de la piedra, si llegase a quedar suspendida en el aire, a la fecha pensaríamos que la película está filmada en el espacio ingrávido lejano a la tierra, o bien que se trata de una ficción, con lo que en sí es indeterminado e imprevisible, y se tornaría el hecho en comprensible y manejable.

Es importante señalar, por otra parte, que si bien se rebasa la situación única en términos de una generalización más o menos estable, también esta unicidad ha de sobre-

pasarse en términos de su acontecer en el tiempo; esto es, si bien la conciencia y la sociedad son sistemas que se constituyen a través de acontecimientos, éstos no pueden ser conocidos de manera aislada por el sistema, sino solo a partir de su diferenciación con el pasado y futuro; o sea, a través de una concatenación formada reflexivamente por el sistema, construyendo así un proceso que lo conecta con el mundo. De este modo se reproduce la sociedad, según nuestro autor, y es a lo que denomina "autopoiesis"; así es como permanece y cambia según nuestra pregunta inicial. Se trata de un proceso recursivo que le permite actuar en su presente a partir del "re-conocimiento" de lo que se identifica como "idéntico", gracias a la distinción del presente con el pasado y su proyección hacia el futuro (Corsi, Esposito y Baraldi, 1996; Luhmann, 2005).

En síntesis, una conciencia o un sistema social guían su acción gracias a "las identidades", distinciones estables tanto en términos de reducción de la complejidad del mundo como en cuanto a su concatenación en el tiempo como "series de acontecimientos". El devenir histórico –la reproducción de la sociedad– puede pensarse como la diversidad de procesos de construcción y deconstrucción de identidades o, en otros términos, lo que un sistema puede conocer y reconocer o no en un momento dado, o lo que denomino los "lugares comunes" de una cultura, haciendo una analogía con los loci comuni de la retórica[6]. Ahora bien, estos lugares comunes –las distinciones– que reconocen los actores sociales, no se refieren a las cualidades de los objetos; se trata de distinciones introducidas para organizar y operar las diferenciaciones con las cuales trabaja el sentido, a partir del que las personas actúan en un contexto determinado. Así, una "identidad" es una generalización que posibilita manejar en una unidad una multiplicidad de referencias. "La generalización puede actuarse en todas las dimensiones del sentido", ya sea en la material –un sermón permanece siendo tal si está impreso en pergamino o en papel–, en la social –existe algún consenso a partir del cual el sermón es también sermón para los demás– y, finalmente, en la temporal –el sermón es tal por más de una ocasión–.

3. La identidad y la identidad nacional

Cuando queremos obtener un pasaporte, una credencial de elector, una tarjeta bancaria o un alta en Hacienda, llenamos formularios donde suelen preguntarnos datos como nuestro sexo, estado civil, religión y nacionalidad. Cuando, por ejemplo, entregamos un

6. "Con base en una distinción inicial, una identidad puede condenarse sucesivamente a través de la repetición de la indicación de un lado de la distinción y así volverse reconocible: es decir que si en el ámbito de una distinción se presenta el hecho de referirse varias veces a un lado de la distinción misma, adquiere límites propios y entidad propia parcialmente independiente del contexto de vez en cuando actual, que puede eventualmente (pero no necesariamente) designarse como un nombre. Si se utiliza la distinción silla/otro objeto, por ejemplo, la identidad del objeto silla constituye la referencia que recoge y coordina las múltiples y disparadas impresiones relativas a ella; si se orienta por el contrario a la diferencia sistema/entorno se toma al sistema como identidad que permanece fija en las relaciones de un entorno con el cual no se confunde" (Luhamm, 2005, p.88) Para la conceptualización de los lugares comunes en la retórica, *cfr.* Lechner, J. M., 1962. *Renaissance Concepts of the Commonplaces.* Nueva York: Pageantt.

acta de nacimiento, escribimos "mexicano(a)" con toda confianza, pero si nos detenemos un segundo para cuestionarnos sobre cuáles son las características que nos distinguen de otra nacionalidad, de pronto la pregunta se vuelve más compleja. ¿Qué significa ser mexicano? Es decir, ¿de dónde vienen los rasgos distintivos de nuestra mexicanidad?

En la búsqueda de respuestas muy probablemente recurríamos a una serie de aspectos que la mayor parte de los mexicanos pensamos como propios de nuestra identidad. En otras palabras, nos saldrían al paso un repertorio de *lugares comunes* que identificamos como distintivos del "ser" del mexicano. Pero, ¿existe el ser del mexicano? ¿Desde cuándo hay mexicanos? ¿Eran mexicanos los que habitaban el territorio en la época prehispánica? ¿A lo largo del tiempo siempre se ha relacionado al mexicano con los mismos lugares?

Para tener una reflexión más clara sobre lo que podría significar lo mexicano resulta indispensable desmontar estos lugares comunes, los cuales se han formado lentamente a lo largo de la historia por caminos insospechados, circunstanciales y por demás complejos. A esta tarea se aboca la colección *Los mexicanos* que aquí glosamos.

3.1. ¿Existe el *ser* del mexicano? Esencia y cambio

Por lo general, tendemos a pensar que las personas y los objetos tienen una esencia que los constituye y que los hace ser lo que son. Así, por ejemplo, "ser" mujer u hombre parece inmutable; hay una esencia de lo femenino y de lo masculino que no cambia con el paso de los siglos. Sin embargo, si eliminamos el aspecto biológico que distingue a los sexos, nos sorprendería saber las distintas maneras en las que se han entendido ambas identidades con el transcurrir el tiempo. Ahora bien, si en la diferencia de sexo –en apariencia algo tan fijo e inamovible– se han dado cambios dramáticos, podemos imaginar lo que sucede con otros lugares comunes mediante los cuales caracterizamos lo que conocemos en el mundo.

Desde esta perspectiva podemos afirmar que prácticamente no existe algo esencial que le otorgue identidad a lo que nos rodea. El "ser" de todo o, en otras palabras, la identidad que en un momento dado se le otorga a cosas y personas, va cambiando con el tiempo, a partir de las transformaciones que se han dado en las distintas sociedades que han habitado este planeta a lo largo del tiempo.

Con el caso del mexicano sucede exactamente lo mismo: no hay un *ser del mexicano*; no hay una esencia que lo haga ser mexicano del mismo modo a través de la historia.

3.2. ¿A partir de cuándo existimos los mexicanos? La Independencia de México

Si estamos de acuerdo con lo afirmado líneas arriba, habrá que aceptar que *la mexicanidad, los mexicanos,* existimos a partir de un cierto momento histórico. Es a esta circunstancia a la que hace referencia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia, aniversario que originó la decisión de publicar la citada colección *Los mexicanos* y el trabajo conjunto de varias universidades jesuitas de Latinoamérica y España.

El México y los mexicanos a los que nos referimos cuando llenamos nuestros docu-

mentos de identidad están adscritos necesariamente al surgimiento de la nación mexicana, que en el año de 2010 cumple doscientos años de haber emprendido el camino de su construcción. Pero semejante acontecimiento depende de una serie de circunstancias históricas sin las cuales no podríamos hablar hoy de mexicanos. Si bien éstas son muy amplias, complejas y variadas, una de ellas destaca por su importancia para nuestras reflexiones: el surgimiento del "nacionalismo". Sin él, no existirían las naciones ni las nacionalidades a las que pertenecemos.

Desde el siglo XVIII se empezó a generar, dentro del espacio occidental de la cultura europea, un conjunto de circunstancias sociales muy diversas –económicas, políticas, científicas, tecnológicas, ideológicas– que produjeron un profundo cambio que hoy conocemos como modernidad. El nacionalismo y la creación de los estados nacionales fueron la condición de posibilidad para que un país pudiera modernizarse y, así, ofrecer la existencia de un gobierno que velara por los intereses de todos los ciudadanos, creando una serie de instituciones que permitieran democratizar la ley y los beneficios económicos.

Pero el surgimiento de la nación implicó la transformación de muchos aspectos culturales que, entre otras cosas, sirvieron para que la población aceptase los derechos y obligaciones que adquiría con la pertenencia a una nación, además de la persuasión de que estos cambios serían benéficos no solo a nivel individual sino para todos aquellos que compartieran una "identidad" común: un mismo territorio, una misma lengua y una misma historia; en otras palabras, una nacionalidad común.

Este proceso se llevó a cabo en el mundo occidental entre los siglo XVIII y XIX, y así se sucedieron con gran velocidad los movimientos nacionalistas de los que emergieron la mayor parte de las naciones de Europa y América. En el caso de México, la consumación de su independencia política en 1821 marcó el inicio de otro México, el del Estado nacional. A partir de entonces, un fragmento central de nuestra identidad nos la otorga nuestra pertenencia nacional.

3.3. ¿Eran mexicanos los que habitaban el territorio de lo que hoy llamamos México? El mexicano y su historia

Cuando México se independizó del Imperio español y surgieron los mexicanos, la sociedad tenía muchos siglos de existencia. ¿Eran mexicanos esos antepasados? Sí y no.

Sí porque en 1821 la población que vivía en la Nueva España provenía de la cultura que se había formado durante una larga historia, a partir de la cual se formó la identidad del mexicano en el México ya independiente.

No, porque la lógica de la sociedad moderna, en la que se inscribe el nacionalismo, organizaba esta pertenencia a partir de categorías y valores que, aunque en algunos casos existían en la sociedad anterior, no eran importantes para ella. Tal es el caso de la religión, que era central en la identidad de las antiguas sociedades y que en el mundo moderno no debía ser un rasgo que permitiera o excluyera la adscripción a una nacionalidad, en tanto la libertad de cultos es parte esencial de la democracia.

Otro caso es el de aquellas categorías y valores que nacieron a la luz del mundo mo-

derno como el concepto de "lengua nacional", que permite la cohesión cultural en una nación en la que todos deben hablar un mismo idioma. Así, su aprendizaje es una de las tareas de la escuela moderna. En cambio, en las sociedades del Antiguo Régimen no existía esta necesidad; de hecho, cada estrato tenía su propia lengua para comunicarse con sus pares. El latín era la lengua de los letrados; por un tiempo, el francés, la de los cortesanos de toda Europa; en tanto que las lenguas vulgares cambiaban de región en región por continente. Incluso personas que pertenecían a países diferentes –por ejemplo Holanda y España en el siglo XVII– podrían ser súbditos de un mismo monarca.

3.4. ¿Qué entendemos por un lugar común?

Por lugares comunes entendemos las formas con las que los miembros de una sociedad se refieren a las cualidades del mundo que los rodea. O sea, se trata de las distinciones con las que se organiza y opera todo lo conocido para que pueda establecerse la comunicación social, a partir de la cuales las personas actúan en un contexto determinado. Estos lugares comunes son los presupuestos en los que nacemos y no cuestionamos generalmente, y que precisamente son comunes a las personas con las que convivimos. Estos presupuestos otorgan identidad a objetos, animales y personas. En el ejemplo que arriba mencionamos sobre la identidad de una mujer o un hombre, hoy seguramente compartimos los lugares comunes más elementales al respecto: feminidad, sentimientos maternales, inclinación hacia las labores domésticas, etcétera, para la primera; fuerza, virilidad, facultades para las labores técnicas, etcétera, para el segundo, sin que nos pongamos a discutir cada uno de ellos cada vez que nos referimos a una mujer o a un hombre. Sin embargo, cada cultura, en el presente y en el pasado, ha tenido sus propios lugares comunes, los cuales pudieron haber durado hasta hoy o haberse transformado radicalmente.

3.5. De México al mexicano

Es importante resaltar que realmente no es hasta el siglo XX cuando explícitamente se empezó a describir al "mexicano". Antes de ello, como se puede constatar en los dos primeros textos de la colección *Los mexicanos* que tratan sobre la sociedad novohispana, se hablaba del territorio y sus habitantes como parte de un todo –el gran libro de la Naturaleza, que Dios había dejado al hombre para que ahí leyera sus secretos designios–. De esta unión se comprende el género de las "historias naturales y morales" que hemos utilizado, pues se trataba de una pirámide en cuya parte más baja se encontraban los objetos inanimados –como piedras, montañas o ríos– seguidos por vegetales y animales –a los que llamaban "brutos"– y luego los hombres, entre los cuales también había una jerarquía; los "bárbaros" –aquellos aún no cristianizados–, el "vulgo" –como se llamaba al pueblo en esta sociedad organizada en niveles o estamentos– y, en la cumbre, la aristocracia y los sacerdotes, encabezados por el rey y el Papa. Así, paisaje y habitantes quedaban reunidos en esta totalidad de la creación; nosotros, con fines analíticos, los hemos separado.

Poco a poco, al salir de los siglos XVI y XVII e internarnos en la emergente modernidad del siglo XVIII, la sociedad se fue separando de la naturaleza, pero sería a finales del siglo XIX cuando se concluiría este proceso de desprendimiento y se describieran de manera inde-

pendiente el paisaje y sus habitantes. Ello lo podemos constatar en el segundo par de libros de la colección. Sin embargo, aun entonces se hacía referencia a grupos sociales y no al "mexicano" en su conjunto, del que ya se hablaría en el siglo XX.

Ahora bien, es de este tránsito del que queremos dar cuenta, ya que justamente lo que queremos mostrar es que los lugares comunes con los que hoy podemos identificar al mexicano provienen de los que –después de recorrer ese largo y tortuoso camino de la Historia– usaron los primeros conquistadores para describir al que llamaron "indio" de América. Transformados y recontextualizados con el paso de los siglos, los lugares comunes llegaron al siglo XX cuando, al movimiento de autodescripción nacionalista que emprendiera la cultura occidental –piénsese en los ejemplos de la música clásica de las primeras décadas de ese siglo, con obras como "Finlandia" de Jean Sibelius, "Argentina" de Juan José Castro y, en nuestro país, "Chapultepec" de Manuel M. Ponce o el "Huapango" de José Pablo Moncayo– se sumaron los escritores-intelectuales de la posrevolución mexicana, quienes los utilizaron como base para sus explicaciones sobre la identidad del "mexicano". Nos ha parecido que, más que una formulación de ellos, en gran medida se trató de la recepción inconsciente de estos lugares comunes que a lo largo de la Historia se construyeron a través del ojo del europeo –cuya cultura es la nuestra, pero siempre de forma periférica y subalterna–. Ellos lo asumieron y explicaron según cánones de la literatura y la psicología de entonces, en forma por demás reflexiva y compleja, asumiendo además una interesante variedad de posturas diversas, que han oscilado entre dos posturas extremas en medio de las cuales ha habido un abanico de matices, que han ido desde el rechazo absoluto a la conquista –ligado ello a las teorías socialistas– y la postura de denigración de lo "mexicano" como incapaz de ingresar en la modernidad –esto, cercano a las teorías ultraliberales–.

Por último, queremos hacer hincapié en que la exaltación de la cultura prehispánica como el verdadero "origen" de lo mexicano –postura muy vinculada con la del socialismo posrevolucionario– tiene un antiguo precedente en el barroco. Como los otros lugares comunes, en ese entonces no tenía el sentido que se le dio después, ya que entonces los americanos –nuestros criollos– deseaban construir un origen glorioso para la Nueva España con el fin de ponerla al nivel de la cultura madre de Europa, la cual tenía a los griegos como padres de su ilustre historia. De ahí que se elaboraran poesías, relatos y epopeyas en las que la corte de los emperadores aztecas se equiparaba a la de los grandes monarcas del Viejo Continente. Pero ello, por ningún concepto –y hay que enfatizarlo– implicaba entonces un deseo de independencia o rechazo a lo hispano.

3.6. ¿Se ha identificado al mexicano siempre con los mismos lugares comunes? La construcción del mexicano

Las características que nos definen como mexicanos están compuestas de varios elementos que requieren ser analizados para su justa comprensión.

En primer término hay que señalar que, cuando hablamos del mexicano, nos referimos a un concepto abstracto y altamente volátil a la hora de intentar definirlo aunque, en principio, lo aceptemos sin mayor problema. El mexicano es una categoría compues-

ta por un número de lugares comunes que los miembros de una comunidad reconocemos de forma compartida y casi automática.

A partir de esta construcción, pretendemos reflexionar sobre cómo hemos llegado a ser los mexicanos que somos; para ello se muestran algunos caminos de cómo esta serie de estereotipos se fue construyendo a lo largo de nuestra historia. Las circunstancias culturales en las que nacieron eran muy diversas de las nuestras y, sin embargo, nosotros las hemos adoptado muchas veces de forma inconsciente y acrítica, como si fueran esencias que nos constituyeran.

Otro punto muy importante a destacar es que las características identitarias –los lugares comunes– son observadas y descritas generalmente por grupos ajenos a la comunidad. Ellos tienen la conciencia de estar frente al "otro", al diferente, al extraño, al extranjero, y por eso se ven en la necesidad de dar cuenta de esas diferencias a sus compatriotas que desconocen los extraños lugares que ellos visitan. La mayor parte de las descripciones sobre un pueblo con las que cuenta la historia provienen de sus conquistadores o visitantes. No es sino hasta el siglo XX que las naciones empezaron a observarse a sí mismas y a generar autodescripciones.

Ante este escenario, la información proviene de los documentos escritos por viajeros que pasaron por distintas rutas y en tiempos variables por el territorio de lo que hoy es México. Es importante señalar que si bien a todos los podemos agrupar como viajeros, en cada época los motivos de sus travesías, el tiempo de estancia, la visión del mundo que tenían, las expectativas de lo que encontrarían y el tipo o género de documento en el que quedaron escritas sus observaciones y descripciones son muy distintos. Además, es necesario estar conscientes de que la observación del otro se hace siempre desde lo conocido, lo propio, por lo cual muchos de los lugares comunes con los que se identifica a ese otro son la parte negativa de lo positivo, o sea, de nuestros valores.

A partir de lo anterior ofrecemos una secuencia de textos que van desde la época novohispana, en la que los españoles que llegaron a América hicieron las primeras descripciones de los americanos, hasta llegar al siglo XX, cuando ya encontramos otro tipo de fuentes generadas por los mismos mexicanos para auto-observarse y reconocerse. Es importante señalar que, dado que se trata de una mirada que viene del exterior –del conquistador y el evangelizador–, la historia prehispánica anterior a esta conquista queda comprimida en las narraciones que hicieron estos europeos. En otras palabras, desde sus narraciones hemos podido recuperar la herencia cultural del pasado indígena. Por supuesto que entre las diversas culturas mesoamericanas hay descripciones del "otro", del extranjero –entre olmecas, mayas y mexicas, por ejemplo–, pero estas caracterizaciones se han quedado en el espacio regional, pues la cultura de los viajeros-conquistadores aplanó las diferencias creando la categoría del "indio" en la que incluyó a toda la población americana no cristianizada. Con estas descripciones de los indios se construyeron, en los siguientes quinientos años, los lugares comunes del mexicano.

Estos primeros lugares comunes con los se caracterizó al indio, tanto anterior como posterior a la conquista, con el tiempo se convirtieron en los que definirían a to-

dos los mexicanos. Hay que subrayar que los españoles –que quedan totalmente homologados con esta caracterización, a pesar de su gran diversidad regional– provenían de una cultura premoderna, todavía incapaz de ver valores positivos en una cultura diferente; por eso los indios eran vistos como bárbaros a los que había que civilizar. Así, sus visiones del poblador americano serían muchas veces negativas, de igual modo que lo habían sido las que tenían los moros que ocuparon España, y cuya referencia les sirvió como antecedente para describir al americano. En este punto es muy importante resaltar que en muy contadas ocasiones pasaron a formar parte de este catálogo de lugares comunes las caracterizaciones que los novohispanos, o bien ya los mexicanos de la flamante nación, hicieron en respuesta a las observaciones negativas de los viajeros. Al final prevaleció la visión de los viajeros.

Por último, hay que señalar que el ingreso de Occidente a la cultura del Imperio –en la que quedó incluida la Nueva España– permitió que esos lugares comunes que quedaron plasmados en diversos géneros de libros de viaje fueran llegando, por abigarrados caminos, a los propios mexicanos, quienes los hemos presupuesto desconociendo frecuentemente su origen.

4. Experimento social

La promoción de cambios de acuerdo con la justicia social forma parte del compromiso que establece la UIA con miras a fortalecer su ámbito de responsabilidad social. De esta manera, trata de infundir en todos sus miembros una conciencia viva y operante de los problemas sociales de México y la consecuente responsabilidad por resolverlos. Este proyecto de la UIA se desarrolla en la comunidad de Santa Fe, cercana al lugar de ubicación física de la universidad. Consiste en un conjunto de intervenciones comunitarias agrupadas en varios ejes y vinculadas a organizaciones como la iglesia y escuelas, además de asociaciones civiles y líderes comunitarios. En la recuperación del Patrimonio Histórico y Cultural del Pueblo de Santa Fe, la UIA ha tenido un papel importante como socio activo con la Fundación Redes.

Redes es un programa socio-cultural que tiene como objetivo fortalecer el tejido urbano e impulsar la participación social y la apropiación de espacios públicos de valor histórico y patrimonial en la ciudad de México.

4.1. REDES en la ciudad de México

La ciudad de México, como escenario metropolitano del proyecto, es percibida y narrada en los últimos tiempos como un conglomerado de espacios fracturados, violentos y caóticos. En los últimos cincuenta años el D.F. creció exponencialmente, desbordando sus fronteras geopolíticas para convertirse en una mancha urbana que se derrama constantemente. El crecimiento desigual, la transformación en los usos de los espacios públicos, la concentración de servicios, de industria e infraestructura cultural en ciertas áreas de la ciudad, más la incapacidad de conocerla y de abarcarla mentalmente la

vuelve ajena al capitalino, por no decir peligrosa para sus habitantes. Este proceso de crecimiento desmedido ha generado, entre otras cosas, formas complejas de inclusión y exclusión, fenómenos sociales y culturales que parecen no tener sentido, transformaciones constantes con las que hay que convivir día a día.

Frente a este fenómeno metropolitano subsisten procesos que caminan en dirección opuesta y que son redes sociales que emergen y subsisten en los espacios más inmediatos, en los cuales se va tejiendo el sentir de la experiencia metropolitana.

Es en estos espacios próximos donde Redes ha trabajado, primero en el centro de la ciudad, en el barrio tradicional de La Merced, y actualmente en el Pueblo de Santa Fe. Trabajar a nivel local no es negar la complejidad de la ciudad ni olvidar las tensiones y confrontaciones que suelen existir entre los intereses vecinales y las políticas metropolitanas. Trabajar en lo local es percibir con mayor claridad las particularidades de la ciudad multicultural, multiétnica y heterogénea. Redes considera que en este nivel de proximidad se construyen los sentidos de pertenencia; se crean las redes sociales y se congregan las colectividades que sistematizan la memoria, las experiencias comunes que dotan de importancia simbólica los espacios narrados, habitados y deseados (Aguilar, Cisneros y Nivón, 1999). La dimensión de lo local es también un punto de partida significativo para valorar y explorar la urbe y es un espacio ideal para detectar las demandas ciudadanas dirigidas a mejorar la calidad de vida (Nivón, 2000).

Redes considera tres aspectos fundamentales para trabajar en determinados espacios urbanos:

1. La importancia patrimonial del sitio en contraposición a sus niveles de marginación urbana, cultural y social.
2. La detección de una comunidad sensible a su historia, a sus valores locales y a sus problemáticas sociales.
3. La posibilidad de generar redes de apoyo con comunidad e instituciones interesadas por diversas razones en la zona.

Del mismo modo cuenta con las líneas estratégicas de:

- Promover el conocimiento de la cultura e historia local como medio para la sensibilización y la revaloración territorial.
- Rehabilitar y reutilizar espacios públicos y/o patrimoniales abandonados, degradados o subutilizados para beneficio de la comunidad local.
- Impactar y añadir valor social y económico a los espacios urbanos vía la divulgación patrimonial, la promoción cultural y el encuentro comunitario.
- Fortalecer la organización y la participación colectiva en asuntos de interés público y comunitario.

4.2. El Programa Redes en Santa Fe

4.2.1. Antecedentes históricos

El Pueblo y las colonias de Santa Fe se ubican al poniente de la ciudad de México en la delegación Álvaro Obregón. Santa Fe tiene una historia que se remonta al siglo XVI cuando Vasco de Quiroga fue enviado a la Nueva España como oidor de la Segunda Audiencia de México. Al poco tiempo de su llegada, Vasco se da cuenta de la forma en que eran tratados los indígenas en el nuevo continente y por este motivo se da a la tarea de adquirir, por compra o cesión, terrenos ubicados al poniente de la ciudad. En estos predios organiza un sitio en el cual acoger a los nativos, instruirlos en la fe cristiana y diseñar un régimen de autosubsistencia. Vasco de Quiroga, imbuido de las ideas humanistas y emulando la *Utopía* de Tomás Moro, redacta sus *Reglas y Ordenanzas* con el fin de dejar plasmado el funcionamiento ideal del Pueblo-Hospital, como llamó a este primer proyecto social utópico. Vasco de Quiroga no eligió esta zona por casualidad. Acasuchil, como los indígenas otomíes llamaban al sitio, está ubicado en una zona boscosa a la vera del río Tacubaya y de los manantiales de Santa Fe. La situación estratégica dio pie a que en el siglo XVII se construyera un acueducto que durante dos siglos abasteció de agua de manantial a los habitantes de la ciudad de México. La obra fue edificada en 1603 y destruida en 1889[7]. En siglo XVIII se construyó en la misma zona la Fábrica de Pólvora y el Molino de Belén. Ambos se convirtieron en importantes fuentes de trabajo para los vecinos. Otra de las obras arquitectónicas de importancia y que son parte del patrimonio local actual es la iglesia de la Asunción, construida en siglo XVII, y la Ermita de Vasco de Quiroga, de 1659.

4.2.2. Santa Fe y el siglo XX

Las condiciones actuales distan mucho de ser las esperadas por tan importante sitio histórico. Esto se debe a que durante el siglo XX Santa Fe vivió tres fenómenos que han sido determinantes en su conformación actual: la inmigración, la emergencia de la cultura juvenil en la zona y el desarrollo urbano City Santa Fe[8].

El primer proceso lo ubicamos a partir de los años 40, cuando la periferia del poniente se convirtió en importante receptora de población inmigrante de los Estados de México, Michoacán, Hidalgo, Guanajuato, Oaxaca y Puebla, la cual fue asentándose en las barrancas de manera irregular y en condiciones de alta marginalidad. Por otra parte, durante los años ochenta surgieron grupos y bandas de jóvenes que buscaban nuevos espacios y modos de expresión a través de la música. Su fisonomía, el vestuario y ciertas prácticas colectivas provocaron que fueran estigmatizados por la prensa de la época,

7. Para más información sobre esta gran obra hidráulica colonial ver Pineda, R., 2004, *Vida y muerte del Acueducto de Santa Fe*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

8. Esta nominación se puede ver en la página de Wikipedia: "City Santa Fe o coloquialmente conocido como Santa Fe (sic) es un desarrollo urbano en el Estado de México y [México, D. F o Ciudad de México] el cual se ha convertido en el más importante en términos financieros y corporativos de México, se encuentra en el poniente del Distrito Federal y forma parte de las delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón".

relacionando a los movimientos juveniles emergentes con delincuentes que atentaban contra el orden y la seguridad del lugar. Con el paso del tiempo, Santa Fe quedó grabada en el imaginario urbano como cuna de pandillas y ladrones.

4.2.3. Dos Santa Fe: del desarrollo incontrolado al mega desarrollo urbano

Mención especial requiere el surgimiento de la zona moderna de Santa Fe. Consideramos que en los últimos tiempos este desarrollo ha sido definitorio para las actuales condiciones sociales, culturales y urbanas del Pueblo. City Santa Fe se configura como uno de los lugares más exclusivos y al mismo tiempo más excluyentes de la ciudad de México. Es por esto que encontramos como una problemática central la gran polarización social y económica desencadenada por un desarrollo urbano desigual. Las diferencias profundas entre estos dos espacios han provocado diversidad de posturas por parte de los habitantes de la zona antigua de Santa Fe[9]. No obstante la mayoría de los vecinos consideran que la "modernidad" –considerada como la construcción de nueva ciudad– ha significado la pérdida de costumbres y tradiciones en la parte más antigua; existe un malestar social por la desigualdad de oportunidades y un deseo de "desclasamiento" entre los más jóvenes. Entre los comentarios más frecuentes se percibe una sensación de pérdida de su patrimonio e identidad vinculada a un miedo (quizá exagerado) a la desaparición física del pueblo[10]. El acelerado cambio en los alrededores de la zona antigua ha provocado frustración, enojo y fracturas sociales profundas en el interior. El intenso flujo vehicular, la contaminación permanente, el desorden de la imagen urbana y de transporte público ha dado pie a confrontaciones por parte de los vecinos y de uso político por parte de la Delegación, la cual, en contubernio con algunos vecinos y grupos, sirve como desmovilizador de la acción comunitaria en un intento permanente de franca cooptación y disolución de las demandas reales.

4.2.4. UIA-Redes

El planteamiento que hacemos está íntimamente relacionado con las acciones que han guiado nuestro trabajo desde hace algunos años. En su dimensión social-comunitaria el proyecto en Santa Fe se encamina a promover el valor del sitio como estrategia para motivar la organización, la participación hacia la revaloración cultural, la rehabilitación urbana-patrimonial y la posibilidad de imaginar nuevos modos de habitar los espacios públicos en comunidad.

---

9. Al inicio del trabajo elaboramos un estudio diagnóstico socio-territorial que nos arrojó información en temas vinculados a tipos de arraigos y existencia de diversas identidades en la zona; roles de género; espacios públicos de encuentro o recreativos; sitios de reunión y expresión; niveles de sociabilidad; líderes, grupos y colectivos organizados, intereses y líneas de acción de cada uno de ellos; niveles de participación ciudadana fuera de los grupos organizados; prácticas culturales, imaginarios sobre el lugar al interior y fuera de él; problemáticas localizadas, infraestructura suficiente, carencias, demandas ciudadanas, representatividad del gobierno local, etc.

10. Existe una sensación entre las personas del pueblo que actualmente se identifica a Santa Fe como zona de corporativos. Otra idea frecuente es que se les quiere "borrar" del mapa para hacer cruzar avenidas, túneles o puentes vehiculares.

4.3. Propuesta general

Durante el tiempo que llevamos trabajando en este espacio urbano hemos detectado un concepto en voz de diferentes actores y casi siempre vinculado a una situación problemática, y éste es la categoría de *pueblo* referida a la zona antigua de Santa Fe. Desmontar la percepción sobre este calificativo y sus temas colaterales sería, a nuestro juicio, una manera de explorar de qué modo opera la función social de la historia en la comunidad, no sólo como referente en cuanto a enclave poblacional con larga permanencia en el tiempo, sino también como aproximación a la narración sobre sucesos locales relevantes, cúmulo de experiencias y legitimidad social, cultural y política. Abordar este significado y problematizarlo a la luz de los planteamientos teóricos sobre historia y conformación de identidades abre la posibilidad de develar aquellos lugares comunes que se han construido a lo largo del tiempo en Santa Fe, y con qué fines.

4.4. Objetivo del proyecto

Analizar cómo se han construido históricamente los elementos identitarios que definen actualmente a la comunidad de Santa Fe y de qué modo operan en la producción de participación social y conformador de ciudadanía.

4.5. Fases de trabajo: Investigación de campo con la plataforma de vecinos de Santa Fe y actores involucrados en el desarrollo de acciones del programa Redes

1. Dilucidar la categoría de *pueblo* como primer lugar común que describe formas y prácticas específicas de los pobladores de Santa Fe.
   En esta primera fase intentaremos definir a qué se refiere la gente cuando habla del *pueblo* de Santa Fe: ¿Los sucesos y personajes históricos?, ¿los modos particulares de convivencia?, ¿las prácticas tradicionales?, ¿su patrimonio arquitectónico?, ¿la pervivencia de la comunidad a lo largo del tiempo?, ¿la conformación urbana característica de un pueblo?

2. Describir los sucesos, personajes o acciones que la gente reconoce como definitorias de su historia e identidad[11].
   La historia sobre la fundación de Santa Fe es un referente determinante para la comunidad. No obstante, podríamos decir que es un lugar común nombrar a Vasco de Quiroga sin dar mayor información sobre su historia, el proceso de llegada, el pueblo-hospital o las ideas humanistas; menos aún se problematiza al personaje, sus ideas o acciones. La contundencia del dato ha estatizado el hecho bajo una narración parcial e incuestionable. Por otro lado, habrá que indagar (más allá de Vasco de Quiroga) las prácticas tradicionales vinculadas a la vida

11. Referido a aquel proceso recursivo que diferencia el pasado del presente y que funciona en la reproducción social (tal como se refiere en el texto-diagnóstico).

religiosa y a otros personajes. Otros temas podrían ser las relaciones sociales y el uso de espacios públicos o la permanencia de las familias tradicionales.

3. Ubicar a aquellos actores de la comunidad o instituciones externas (en el pasado y en el presente) que han promovido la historia local y le han dado continuidad a través de discursos orales, narraciones escritas, prácticas o sucesos puntuales. En términos históricos, la narración sobre el origen de Santa Fe no tiene una presencia relevante en la historia nacional. Esto da pie a considerar que gran parte de la historia conocida en la zona se ha hecho a partir de la tradición oral y en voz de personajes específicos. Nos interesa analizar quiénes son y qué lugar ostentan en la comunidad. En los distintos casos el análisis de la argumentación nos ayudará a entender el modo en que historizan el pasado, y así también comprender sus posturas y el tipo de legitimación que hacen respecto a sucesos o personajes.

4. Sobre la hipótesis de que ciertos hechos (traumáticos) pueden desencadenar el resurgimiento de la memoria, cierta reinvención de la tradición (Hobsbawm, 2002) o la preservación de la identidad[12], analizar históricamente el surgimiento y permanencia (o no) de ciertos lugares comunes y relacionarlos con fenómenos de crecimiento urbano y sus repercusiones sociales, culturales o económicas. La dimensión de crecimiento urbano nos parece que es el fenómeno más visible para la población externa y palpable para los moradores. Es por esto que la reflexión en torno al crecimiento urbano y sus impactos colaterales cristalizan y facilitan el recuerdo de los sujetos sobre espacios determinados[13].

5. Analizar el uso que se hace de la historia hacia dentro de la comunidad, bajo qué cualidades las personas se sentirían parte o no del pueblo y frente a quiénes y para qué fines. Sobre este aspecto final se puede explorar la función de la historia más en términos de justicia política (como se refiere en el texto diagnóstico). La exploración sobre este fenómeno se dirige también a analizar la forma en que recuperar la categoría de *pueblo*, vinculado a un anclaje temporal distinto en un territorio que se percibe en continua expansión y transformación, define un tipo de distinción o legitimidad por habitar de manera diferencial el espacio de Santa Fe, o bien, bajo esta denominación, cómo se le hace frente a los pobladores de las otras colonias vecinas y, sobre todo, si el nombramiento es también un elemento para negociar en la arena pública y hacer frente a procesos de modernización urbana o demandas sobre usos de suelo, ordenamiento territorial, espacio público, así como solicitud de programas

12. La confusión y el desconocimiento de la gente de la ciudad sobre Santa Fe han provocado entre los vecinos una sensación de pérdida de su identidad como pobladores originarios del lugar.
13. Para este tema recuperaremos el trabajo expuesto en la muestra fotográfica *Santa Fe, lugares y tradiciones*, la cual abre una reflexión sobre la transformación de los espacios urbanos y las prácticas comunitarias.

específicos para preservación o rehabilitación de lugares y/o atención diferenciada a los habitantes y sus lugares.

4.6. Método de trabajo

Esta exploración tendrá como punto de partida el trabajo que Redes ha desempeñado en la zona, el cual se ha desarrollado en varias fases:

1. Un análisis socio-territorial sobre las condiciones actuales de Santa Fe.
2. La conformación de la Plataforma de Vecinos como un espacio de reflexión y participación sobre las iniciativas que pueden desarrollarse a favor de los objetivos de Redes.
3. La memoria documental de dos exposiciones fotográficas relacionadas con los temas de la historia, el patrimonio, los espacios de identificación territorial y la participación comunitaria.

4.7. Antecedentes del proyecto social

Cuando Redes postuló su interés por fortalecer el tejido urbano e impulsar la participación social y la apropiación de espacios públicos de valor histórico y patrimonial, sabía de antemano que se adentraba en temas que resultarían de gran complejidad en el momento de su aterrizaje en campo.

Aunque en una primera instancia, el planteamiento permitió lograr acuerdos vecinales y avanzar en el trabajo social de manera bastante rápida y efectiva, conforme pasó el tiempo las posturas de algunos miembros de la comunidad, grupos o asociaciones respecto a sus propios valores históricos y patrimoniales se desplazaron, evidenciando intereses, concepciones o debates en torno a las múltiples significaciones y apropiaciones que logran despertar estos temas.

4.7.1. La Iglesia y la ermita: primeros lugares comunes

En Santa Fe, las primeras aproximaciones giraron en torno a indagar en qué objetos tangibles y/o prácticas inmateriales cristalizaban aquellos elementos que le otorgaban singularidad a la colectividad[14]. Esta indagatoria adentró en ciertas complejidades de las cuales se expondrán algunos puntos: con frecuencia ciertos territorios locales cuentan con un repertorio cultural[15] histórico aprendido y asumido con poca reflexividad por parte de sus miembros. Es probable que este conjunto de elementos sean narrados en un tiempo remoto y a través de autoridades locales, académicas o instituciones extracomunitarias. El fenómeno resulta común en sitios en los que prevalecen monumentos históricos de importancia nacional.

---

14. Dado que el carácter del proyecto implica la participación social era de vital importancia detectar aquellos elementos significativos por los que eventualmente los grupos e individuos podrían movilizarse para su cuidado, defensa y/o preservación.
15. Bonfil Batalla habla del repertorio cultural de una comunidad como el conocimiento y manejo de un conjunto de valores culturales que permiten la convivencia grupal.

En el caso de Santa Fe los elementos de valía histórica más citados fueron la Iglesia de La Asunción y la Ermita de Vasco de Quiroga. Esta última se vinculaba a la estancia (e ideario) de Vasco de Quiroga y a la fundación de su Pueblo Hospital. Los dos elementos originarios del siglo XVII guardan validez histórica de carácter nacional. Respecto a la parte monumental histórica, tanto la Ermita como la Iglesia forman parte del inventario inmueble del Instituto Nacional de Antropología e Historia; en el caso de la figura de Vasco de Quiroga, Silvio Zavala, eminente historiador mexicano, ha sido un gran estudioso y difusor de su obra desde los años 40 del siglo XX[16]. La información se pudo obtener vía documental y fue reiterada por algunas personas del lugar[17].

4.7.2. Patrimonio, fuente de identidad (y exclusión)

La segunda cuestión al abordar el tema de los patrimonios históricos locales es la supuesta inamovilidad que encierran. Esta fijeza de los patrimonios excluye muchas de las prácticas contemporáneas y espacios de uso actual que, paradójicamente, dotan de sentido, particularidad y vitalidad a una comunidad. Esta situación tiene varias consecuencias. Por nombrar solo una, bajo dicho planteamiento los jóvenes y los nuevos residentes se sienten y quedan excluidos de ciertos sentidos de pertenencia anclados en una historia que ocurrió cuando ni ellos ni sus padres estaban ahí. En el caso de Santa Fe, es evidente que esta población no conoce ni se siente convocada por la figura de Don Vasco de Quiroga, y pocos de ellos consideran como referente de valor histórico y cultural la Iglesia de La Asunción.

Por otra parte, cabe mencionar que la situación geográfica del entorno físico en donde se ubica la Ermita de Vasco de Quiroga y su paulatina degradación nos sirve para comprender por qué ciertos referentes históricos quedaron "congelados" en una generación de santafecinos.

Como explicamos anteriormente, el pueblo de Santa Fe fue fundado por Vasco de Quiroga a "dos leguas de distancia de la ciudad de México". El emplazamiento del mismo pueblo-hospital, sitio en donde se erigió la Casa de Vasco, como los vecinos la llaman, era un bosque que colindaba con el Río Tacubaya y los manantiales. Parte de su encanto era su lejanía respecto a los asentamientos del entorno. No obstante, al paso

---

16. Entre las obras de Zavala referentes a la figura de Vasco de Quiroga se encuentran: (1991). *Ensayo bibliográfico en torno de Vasco de Quiroga*. México: El Colegio Nacional; (1991). *Por la senda hispana de la libertad, España*: Colección Mapfre; (1965). *Recuerdo de Vasco de Quiroga*. México: Porrúa.

17. De primera instancia podemos encontrar a dos cronistas oficiales, uno de ellos legitimado por la Delegación Álvaro Obregón (quien también juega un papel político importante como promotor de acciones del gobierno local) y otro más perteneciente al Consejo de la Crónica de la Ciudad de México. También existe una persona con formación académica que a su vez pertenece a una de las familias de más tiempo en Santa Fe. En otro nivel están los más viejos, quienes por experiencia de vida tienen un saber tradicional reconocido y respetado por la comunidad. En el caso de los padres que han estado al frente de la parroquia de La Asunción, cuentan con un conocimiento legitimado por la gente, sobre todo porque se considera espiritualmente valioso y vinculado a los personajes espirituales que han habitado en sitio, Vasco de Quiroga y Gregorio López; aunque ninguno de ellos fue religioso, su forma de vida y su proyecto social los vincula a aspectos de valía espiritual. También podemos añadir que la Parroquia de la Asunción es el sitio en donde se preservan bienes muebles que representan a Vasco de Quiroga, Gregorio López y Santa Bárbara, y más recientemente se han pintado murales en algunos de los salones que hablan de la historia de Santa Fe desde la época colonial.

del tiempo el lugar permaneció lejano y ahora es insular en medio de importantes vías de comunicación[18].

Actualmente, la memoria que aún hoy guarda una generación de edad media (aproximadamente de 50 años hacia arriba) es de un lugar magnífico (el área del bosque), en donde era común que las familias pasaran el día, celebraran festejos y días de campo cerca de los manantiales o simplemente dieran paseos los fines de semana. El uso intensivo y recreativo de este sitio los vinculaba directamente con el recuerdo de Vasco de Quiroga, pues, si bien la Ermita nunca fue un lugar de actividades específicas y abierto al público, era fácil su acceso (una pareja de personas mayores la cuidaba y ellos mismos vivían ahí).

No obstante, a partir de los años 70 del siglo pasado surgen una serie de situaciones que fueron degradando esta gran área patrimonial histórica y natural. A fines de los años 60 se construyó la Secundaria Pública número 77[19], y al parecer se convirtió en común que los alumnos de la secundaria se "volaran" clases y se escondieran en el bosque para "drogarse y hacer fechorías". Esta narración viene acompañada de cierto imaginario urbano muy frecuente entre los mayores[20]. A raíz de esta situación, tanto las autoridades que custodiaban los manantiales como la Ermita levantaron una barda y de este modo quedaron clausurados los accesos a estos sitios emblemáticos[21].

Irónicamente, el pueblo fue creciendo dándole la espalda al bosque. Como metáfora también nos ayuda a explicar el modo en que los vecinos fueron olvidando y cómo con el olvido vino la degradación, la inseguridad de la zona y la pérdida de referentes históricos y de espacios de encuentro. Es sintomático que al referirse al bosque, se escuche la frase: "dejamos de ir cuando se cerró" o "cuando nos lo quitaron". Hasta ahora nadie sabe a ciencia cierta quién se los quitó y tampoco se delimita la zona cerrada, pues una gran área del bosque sigue siendo espacio público.

4.7.3. De la memoria histórica a la reivindicación en el presente

Como hemos visto, los elementos patrimoniales que dotaron de sentido de pertenencia a una generación específica de pobladores se centran en el elemento histórico monumental y se soporta en una narración legitimada por la investigación académica.

Conforme el proyecto fue abordando temas de interés colectivo a través del espacio de la Plataforma de Vecinos[22], los espacios naturales considerados en un primer

18. La zona a la que nos referimos colinda por un lado con la Carretera México-Toluca y, por el otro, con la Avenida Vasco de Quiroga.

19. En las conversaciones y entrevistas que se realizaron en torno a una de las muestras fotográficas de *Santa Fe, lugares y tradiciones*, las personas ubican la llegada de la Secundaria 77 como la causa que tuvo mayor peso en la degradación del bosque.

20. Más arriba se explica el fenómeno de la cultura juvenil en esta zona urbana de la ciudad de México.

21. En 1976, la ermita pasa a manos de la Comisión Nacional de Fruticultura para evitar las invasiones y en el año 1981, por decreto presidencial, es entregada al Instituto Nacional de Antropología e Historia para que se restaure el inmueble y se establezca el "Museo de las Utopías". Dos años después dará inicio la primera restauración bajo la dirección del Arquitecto Carlos Chanfón. Esta serie de disposiciones, que nunca llegaron a buen término, clausuraron de manera definitiva el uso y disfrute del lugar.

22. La Plataforma de Vecinos es un órgano ciudadano que se logró conformar desde Redes bajo los siguientes objetivos: ser un espacio de participación plural en el que queden incluidos todos los grupos organizados y también aquellos vecinos y vecinas interesados en el trabajo colectivo; establecer y fortalecer vínculos; y abrir canales para la retroalimentación, propuesta y validación comunitaria.

momento como parte del escenario en donde se ubicaba la Ermita de Vasco fueron cobrando importancia en sí mismos a partir de dos modalidades; una de ellas como parte de ciertas prácticas culturales rememoradas por los pobladores y la otra, bajo una dimensión más contemporánea, esto es a raíz de una conciencia medioambiental y la preocupación por la pérdida de espacios naturales frente a la actual especulación inmobiliaria y el crecimiento urbano desmedido en la zona.

Con referencia a la memoria colectiva, ésta surgió a raíz de la exposición fotográfica *Santa Fe: lugares y tradiciones*, a la cual ya nos referimos líneas arriba. En la muestra se habló de aquellas prácticas cotidianas de importancia para la comunidad, todas ellas presentes en la memoria colectiva y ausentes de toda narración histórica de carácter nacional o simplemente metropolitana. Fue durante el proceso colectivo de recolección de imágenes y testimonios que se evidenció lo significativo que resultó ser el espacio del bosque como parte de una cultura comunitaria en extinción.

En la dimensión contemporánea existe una generación de personas jóvenes activas y preocupadas por las condiciones de la barranca. En este caso no se argumenta la pérdida de referentes históricos o memoriales, sino como una problemática actual. En este sentido, el bosque, el río y los manantiales adquieren su valor por el carácter meramente medioambiental.

El patrimonio natural en voz de este grupo de personas requiere ser rescatado hoy y preservarse en el futuro. De este modo la importancia del patrimonio natural surge de una dimensión memorial y se amplía para convertirse en legado.

4.8. Conclusiones

El trabajo social en torno a la significación y activación patrimonial resulta de una complejidad que permite abrir una investigación en torno a las identidades vinculadas a los sitios, objetos, narrativas y/o prácticas y su devenir en el tiempo. Las identidades duras, provenientes de una historia oficial y soportada en lo monumental, se fue ampliando hacia prácticas inmateriales.

En este sentido, la ampliación del marco cronológico y la inclusión de temas cotidianos incorporaron y reforzaron ciertas identidades más *masivas* y menos *especializadas* pues, como vimos, de la narración histórica –en voz de ciertos líderes– se transitó a la memoria colectiva incorporando a nuevos actores y distintos modos de pertenencia local.

En cuanto a la incorporación de nuevas tipologías patrimoniales –en el caso del patrimonio natural–, se sumaron nuevos sujetos y otras generaciones, reivindicando no la memoria del lugar, sino el deseo de elevar la calidad de vida en el presente y como un recurso en peligro de extinción para las generaciones futuras.

Es en este contexto en el que emergió la categoría de pueblo de manera transversal a las diversas identidades que hemos descrito. A primera vista, la definición de pueblo opera a diferentes niveles de identidad y a su vez se ha convertido en un término operativo a nivel político. La investigación que procede irá encaminada justamente a analizar este fenómeno.

Bibliografía

Aguilar, M. A., Cisneros, C. y Nivón, E., 1999. *Territorio y cultura en la ciudad de México, Tomo 2*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco; Plaza y Valdés, México.

Chinchilla, P., 2000, ¿Aprender de la historia o aprender historia?, *Historia y grafía,* (15), pp. 119-150.

Chinchilla, P., 2010. Procesos de construcción de identidades: el caso de la predicación en el Antiguo Régimen. En: *Procesos de construcción de las identidades de México. De la historia nacional a la historia de las identidades. Nueva España, siglos XVI-XVIII*. México: Departamento de Historia-Universidad Iberoamericana, pp.165-208.

Chinchilla, P. (coord.), 2010. *Los mexicanos en el espejo*. México: Historia Viva; Identidades Culturales; Fomento Cultural Banamex; Relatos e historias en México.

Cicerón, M. T., 1995. *De oratore. Acerca del orador*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Corsi, G., Esposito, E. y Baraldi C., 1996. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana; ITESO; Anthropos.

Habermas, J., 1997. *Más allá del Estado nacional*. Madrid: Trotta.

Hartog, F. 1998., Francois Hartog: el nacimiento del discurso histórico occidental. Entrevistado por Mendiola, A., [revista] *Historia y grafía*, (11), pp. 9-168.

Hobsbawm, E. 2002. *La invención de la tradición*. Barcelona: Crítica.

Koselleck, R., 1993. *Futuro pasado*. Para una semántica de los tiempos históricos. Barcelona: Paidós.

Lechner, J. M., 1962. *Renaissance Concepts of the Commonplaces*. New York: Pageantt.

Luhmann, N., 1997. La cultura como concepto histórico. *Historia y grafía*, (8).

Luhmann, N., 2000. Tiempo universal e historia de los sistemas. En: Pappe, S., coord. *Debates recientes en la teoría de la historiografía alemana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco; Universidad Iberoamericana, pp. 359-424.

Luhmann, N., 2005. *El arte de la sociedad*., México: Herder.

Mendiola , A., 2000. El giro historiográfico: la observación de observaciones del pasado. *Historia y grafía*, (15) pp. 181-208.

Nivón, E., 2000. Territorios y relaciones culturales en los suburbios de la Ciudad de México. En: Rosales, R. coord. *Globalización y regiones en México*. México: Porrúa.

Ricoeur, P., 1999. La marca del pasado. *Historia y grafía*, (13), pp. 183-4.

Wikipedia, 2011. *Santa Fe* (*Distrito Federal*. [en línea] Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Santa_Fe_(Distrito_Federal)> [obtenido el 25 de abril de 2011].

Memorias trizadas y espacios opacos: breves notas sobre problemas de identidad y patrimonio urbano en torno al Bicentenario en Chile

Pablo Toro Blanco
Doctor en Historia
Director de Carrera de Licenciatura en Historia
Universidad Alberto Hurtado, Chile

Las interesantes reflexiones presentadas por la profesora Perla Chinchilla en su texto plantean una serie de asuntos que permiten pensar con provecho el bicentenario chileno a la luz de desafíos para la historia, en tanto campo de conocimiento y construcción reflexiva de significados compartidos, así como también señalan inquietudes a ser consideradas por las iniciativas que desde las más distintas y plurales plataformas de acción ciudadana intentan en nuestros días valorar (y también valorizar) los espacios urbanos como sitios patrimoniales y lugares en los que se teje la urdimbre de la identidad con hilos de historia y memoria, usualmente en marcado contraste y en ocasiones en momentánea convergencia tonal. Precisamente, ha sido el horizonte de la conmemoración de lo que se reputa como doscientos años de vida independiente un suelo fértil y provechoso para levantar preguntas por la identidad nacional y dar una mirada al *ethos chilensis*, buscando distinguir la sustancia de los lugares comunes que constituyen lo que se entiende como *propio*.

En aras de intentar definir lo que daría forma a la identidad chilena (bajo la premisa de que ese intento puede prestar utilidad en tanto lo entendamos como un ejercicio necesariamente provisorio, sujeto a permanente resignificación y atento a evitar la tentación esencialista), nos enfrentaríamos a una encrucijada en que, a nuestro parecer, convergen dos caminos de tráficos distintos en velocidad y de dirección encontrada: de una parte, los atributos que compondrían la chilenidad, pensados como lugares comunes, recurrencias presentes a través de generaciones; por otro lado, los perfiles de una comprensión (y también autocomprensión, pareciera) de lo que constituye a los

chilenos y chilenas del momento actual, mirada que prescindiría o dejaría en un segundo plano (en la berma del camino, diríamos) a aquellos dichos atributos. Tiene sentido examinar sumariamente, a continuación, ambos tráficos para intentar posteriormente establecer una ligazón entre el problema de la identidad y la historia, la memoria y, finalmente, el patrimonio urbano. Quisiéramos vincular, finalmente, estos problemas a la singularidad de la coyuntura bicentenaria en Chile, interpretándolos desde una situación de trizadura. Al señalar esta idea de ruptura parcial la entendemos como material e inmediata, derivada de la catástrofe natural que sacudió los cimientos del país con el terremoto y tsunami del 27 de febrero del año bicentenario y también como inmaterial y de más profunda raigambre, producto de las heridas acarreadas a través de décadas en que se ha intentado elaborar colectivamente una memoria firme y también resiliente frente a los traumas derivados del quiebre nacional del golpe militar de 1973.

En torno al primero de nuestros asuntos, creemos que es posible considerar a Jorge Larraín, sociólogo y vicerrector académico de la Universidad Alberto Hurtado, como uno de los principales intelectuales que en años recientes se ha planteado el problema de la identidad chilena Larraín (2001) identifica distintas versiones de ella, las que se han expresado a través de importantes autores durante los siglos de vida republicana. Tal como la profesora Chinchilla señala, para el caso mexicano, que hay factores que se entienden como crisoles de la identidad nacional reflexionada como mexicanidad en el siglo XX y a los que se les da un peso relativo mayor (lo indígena, por ejemplo), en el caso chileno también existen agentes o factores que, de acuerdo a la interpretaciones de chilenidad disponibles, le dan sustancia a ésta, más allá de las nociones estructurales clásicas del nacionalismo moderno (lengua, territorio, raza). Así, nos encontramos con versiones tradicionalistas de identidad nacional que relevan el papel genésico de la religión católica en su formación, enfatizando el peso del componente mariano. Otras interpretaciones, nos señala Larraín, identificarían como agentes principales a un sustrato militarista y racial (la idea de la chilenidad como construcción social derivada de los conflictos militares paralelos a la edificación del Estado Nacional y, por otro lado, la apelación a un mestizaje entre lo español y lo "araucano" que habría dado lugar a una raza indómita y guerrera); a estructuras psicosociales de carácter permanentes a través del tiempo en el chileno (propensión al orden y acatamiento de la autoridad, hospitalidad, melancolía, resignación, entre otras); al despliegue en la historia de un proyecto popular (en que la verdadera creatividad y la legitimidad histórica residirían exclusivamente en las mayorías sociales oprimidas a lo largo de la historia nacional) y, por último, aquella versión de chilenidad que hemos dejado para el final por sus implicancias más directas en nuestro asunto, dado que se relaciona de manera más clara con el Chile de las últimas décadas, producto de los cambios radicales vividos desde mediados de la década de 1970: la noción de la identidad chilena como un fruto de la adaptación a las consecuencias de la postmodernidad, con un componente de discurso centrado en las capacidades de gestión, transformación económica, eficiencia y habilidades para navegar en el proceloso mar de la globalización. Sería esta una versión de identidad empresarial postmoderna que se ampararía en la idea de Chile como país modelo, excepción

latinoamericana o vanguardia en términos del proceso de cambio propio del avance neoliberal vivido por el continente en las décadas recientes.

Junto con las versiones de la identidad chilena, cabe preguntarse por aquellos elementos que se detectan como constitutivos de ella en la actualidad, a partir de las percepciones sociales que se construyen respecto a cómo se interpretan hoy los chilenos. Cabe señalar que un factor común que emerge de un conjunto de estudios recientes es la relevancia del desapego, actitud que es posible apreciar respecto a las instituciones, el pasado y los lugares. Este es el segundo tráfico del que hacíamos referencia párrafos atrás: las versiones de la identidad chilena (atravesadas unas más que otras por referencias esencialistas) se disolverían en una acelerada contingencia marcada por la desafección postmoderna, el individualismo y el peso incontestable del mercado. Cabe, en este contexto, preguntarse por las condiciones de posibilidad de los lugares comunes, entendidos en una doble perspectiva: aquella que nos brinda la conceptualización presentada por la profesora Chinchilla, en que implican conceptos compartidos (en este caso, sobre el pasado común, no obstante la pluralidad de interpretaciones posibles) y, por otra parte, en un sentido más material, que se relaciona con la idea de lugar común como espacio significado socialmente. En este segundo sentido, qué duda cabe que constituyendo un soporte material para la primera idea de sentido común, los comprenderíamos junto a la geografía humanista como "localizaciones en las que las personas tienen larga memoria, enriqueciendo, con las indelebles impresiones de su propia niñez, al sentido común de las generaciones futuras. Se puede sostener que los ingenieros pueden crear localizaciones, pero que el tiempo es necesario para crear lugares" (Tuan, 1974, citado por Barros, 2000, p. 84). Es aquí precisamente donde emerge la pertinencia de la pregunta por la relación entre lo patrimonial y la identidad.

En el contexto de la reflexión sobre el vínculo recién planteado, siguiendo a una historiadora chilena preocupada de los temas patrimoniales, nos ha parecido sugerente la idea de comprender a la identidad como el fruto de tres dominios distintos pero coadyuvantes a que ella exista: patrimonio, historia y memoria (Sanfuentes, 2008). Si la identidad efectivamente se construye por la confluencia de estos factores, cabe pensar de qué manera en el caso chileno es posible inducir a que ella se manifieste como un sitio de integración y no de exclusión, como plataforma de acción compartida y no como relato segregado y de nula eficacia centrípeta. Si bien no se trata, creemos, de imaginar que sea plausible proponer una suerte de identidad estable y uniforme, como desearía algún enfoque esencialista del tema, sí es posible imaginar acciones materiales y discursivas que promuevan, a propósito del contexto reflexivo del bicentenario, un diálogo entre la producción historiográfica (con una agenda atenta a la comprensión de problemas surgidos desde el desapego anteriormente señalado como parte del panorama de Chile actual), la memoria social (acogida como vivencia plural en su fractura e inducida a la reflexión con perspectiva de presente y futuro, a la luz de los desapegos indicados) y las acciones sobre el patrimonio que, en su dimensión urbana desde la definición de políticas públicas, "comprende las edificaciones y los espacios públicos cuya forma constitutiva es expresión de la memoria colectiva, arraigada y trasmitida, los que en forma individual o en conjunto, revelan características culturales, ambientales y sociales que expresan y fomentan la cultura y el arraigo social"

(Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Es este escenario, creemos, el que condiciona hoy y lo hará en los próximos años las iniciativas de rescate de los espacios patrimoniales urbanos, opacos bajo la pátina del olvido y derruidos parcialmente por la picota de una modernización amnésica. Organizaciones que buscan poner en valor la intersección entre lugar y memoria, tales como la Corporación Villa Grimaldi (que administra como lugar de memoria un antiguo centro de tortura empleado durante la dictadura militar) o entidades como Cultura Mapocho (que pretende redescubrir tramas urbanas inteligibles desde la historia y la memoria como circuitos ciudadanos y turísticos), forman parte de una plétora de esfuerzos pensados para vindicar memorias trizadas por el trauma y darle nuevas luces a espacios invisibilizados por la desafección[23].

Bibliografía

Barros, C. 2000. Reflexiones sobre la relación entre lugar y comunidad. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. (37), España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Corporación parque por la paz Villa Grimaldi. [en línea] Disponible en: <http://www.villagrimaldi.cl/> [obtenido el 12 de abril de 2011].

Cultura Mapocho. [en línea] Disponible en: <http://mapocho.org/> [obtenido el 12 de abril de 2011].

Larraín, J., 2001. *Identidad chilena*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *¿Qué es patrimonio urbano?* [en línea] Disponible en: <http://www.patrimoniourbano.cl> [obtenido el 12 de abril de 2011].

Sanfuentes, O., 2008. La Trinidad patrimonial: patrimonio, historia y memoria en la formación de la identidad. En: Parentini, L. C., comp. *Historiadores chilenos frente al Bicentenario*. Santiago, Chile: Comisión Bicentenario, pp. 461-465.

23. Al respecto, sus sitios web respectivamente son www.villagrimaldi.cl y www.mapocho.org.

La construcción de identidades nacionales

Marcela B. González
Doctora en Historia
Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Católica de Córdoba, Argentina

Abordo la propuesta formulada por la Iberoamericana, en ocasión del bicentenario de nuestros países, de trabajar la problemática de la *construcción de identidades nacionales* –en nuestro caso de la Argentina– a partir del texto de Perla Chinchilla sobre la enseñanza de la historia e identidad, recordando algunas características de nuestro pasado que ayudan a comprender y contextualizar los criterios con los que se apeló a la historia para encontrar esos lugares comunes que coadyuvaran a la construcción de una identidad propia.

La realidad de lo que sería la Argentina en el siglo XVI, el de la conquista, indica que la escasa población original –aproximadamente 300.000 individuos–, que habitaban solo parte de lo que luego sería el territorio argentino, disminuyó rápidamente ante el trabajo impuesto por los españoles, los enfrentamientos bélicos y el mestizaje, resultando la cultura de los naturales subsumida en la de los españoles que pasó a ser la dominante. De esa primera etapa persistió la denominación que un europeo le diera a estas tierras, Argentina, en alusión al mineral que alentaba las empresas de ocupación del territorio.

Dos siglos después, en 1777, el establecimiento del virreinato rioplatense motivó un *redescubrimento* del Río de la Plata por parte de los españoles, que llegaron para desempeñar las funciones inherentes al nuevo establecimiento, así como también de aquellos que se establecieron atraídos por la posibilidad de mejorar su situación económica y social. Esa población se asentó preferentemente en el litoral, fomentando un desequilibrio poblacional, tanto en número como en composición, que pronto fue también económico, ya que al habilitarse el puerto de Buenos Aires como única entrada y salida de mercaderías concentró en éste el flujo comercial y la recaudación aduanera. A esa diferencia entre Interior y Litoral se sumaba la preponderancia política de ésta última, por ubicarse en Buenos Aires la capital virreinal.

El proceso emancipador que comenzó a principios del siglo XIX convocó a los habitantes del territorio en un plano de igualdad, y todos –con diferente comprehensión de la situación y obteniendo también distintos réditos– participaron en un conflicto cuyo objetivo era alcanzar la emancipación. Al culminar este, las guerras civiles que enfrentaron a unitarios y federales –enfrentamiento que también respondían a la pertenencia de los contendientes a Buenos Aires o al Interior– prolongaron el clima bélico durante toda la primera mitad del siglo.

Superado aquél –aunque no las diferencias internas–, la organización jurídica de la

Nación planteó en algunos políticos-intelectuales la necesidad de contar con una historia oficial que, apelando a un pasado común, amalgamara a los habitantes con un sentido de pertenencia. Se comenzó cronológicamente en 1810, siguiendo lo que al promediar el siglo había sostenido la generación romántica, y se apeló a los padres fundadores, a los héroes que con el pensamiento y principalmente la acción, habían gestado ese proceso. Bartolomé Mitre, con su *Historia de Belgrano y la independencia argentina,* a la que siguió la *Historia de San Martín y la emancipación americana*, fue el paradigma de ese uso de la historia[24]. Una historia abordada desde la visión de un contemporáneo partícipe del proceso que alcanzó la organización de la Nación, quien desde una posición porteño céntrica –coherente con el momento político– elaboró un relato en el cual los protagonistas, ejemplo a seguir, provenían de la elite de Buenos Aires, eran cultos y en general de buen pasar económico. Hombres sin mácula, gallardos, militares por formación o circunstancias, en los que esa caracterización de héroes desdibujaba su condición humana.

Esa historia se enseñó y repitió sin discusión durante años. Pero cuando el proceso de inmigración masiva modificó la composición de la sociedad, principalmente en el litoral, lugar en que se asentó la mayoría, el sentimiento de pertenencia no fue homogéneo. El interrogante con que Domingo F. Sarmiento comenzaba uno de sus libros, *¿Argentinos? Hasta dónde y desde cuándo* (1915), es elocuente de la situación que le embargaba.

Para fines de siglo, héroes italianos, españoles y de otros rincones de Europa llegados con las historias y tradiciones de los inmigrantes compartían el panteón en que los maestros ubicaban a San Martín y Belgrano, mientras las fechas patrias del otro lado del Atlántico se celebraban en los nuevos asentamientos con mayor fervor que las locales y al son de sus respectivos himnos. Sin dudas que la creencia en el progreso indefinido al que adhirieron los positivistas locales impidió a los gobernantes articular políticas de asimilación de esa inmigración, lo que coadyuvó para que el proyecto de ver convertido al país en un crisol de razas se transformara en realidad en un mosaico de nacionalidades yuxtapuestas.

La cantidad de inmigrantes fue tal que por momentos superó a la población local en la ciudad de Buenos Aires. Y si bien esa relación se revertía progresivamente a medida que el puerto quedaba atrás y se ingresaba al Interior, era indiscutible que en la capital del país, donde residían los poderes y se tomaban las decisiones, los extranjeros eran mayoría. Los nacionalistas respondieron a la necesidad de integrar esa población nueva sosteniendo que "*... a través de la historia se haría comprender a los argentinos de viejo y nuevo cuño cómo se había formado nuestra nacionalidad y así aprenderían a querer y a respetar el pasado nacional"* (Rojas, citado por Zuleta, 1975, p. 93). Es decir que ante una situación dada, como era la superioridad numérica de los inmigrantes, recurriendo a la historia para rescatar los logros obtenidos con anterioridad, se demostraría la participación fundamental en la formación de la Nación.

Pero la historia para esos nacionalistas de las primeras décadas del siglo pasado no fue solo la enseñanza del patriotismo, sino también simiente de porvenir. Sostenían que, al conocer los individuos que el medio en que vivían era el legado de los que les precedie-

24. La edición original de la primera obra es de 1857, seguida por tres reediciones casi inmediatas fechadas en 1858, 1859 y 1876. *La Historia de San Martín* es posterior, habiendo sido publicada en 1887.

ron en el tiempo, se sentirían sucesores de esos antepasados y procurarían conservar y acrecentar el patrimonio que les dejaron. Confiando a su vez, que luego de su muerte, otras generaciones continuarán el esfuerzo en una labor solidaria (González, 1992).

Si la historia nacional aparecía como constructora de lugares comunes que daban identidad al ser argentino, corresponde preguntarse desde cuándo se databa el reconocimiento de los habitantes de este territorio como argentinos. Un repaso por esa problemática nos remonta a los jóvenes románticos de la Generación del 38[25], quienes, sin negar el pasado colonial y sin referencias al indígena, afirmaron que fuimos argentinos desde el momento en que se estableció el primer gobierno patrio, respaldando la negación del tiempo anterior en que no habíamos sido libres. Desde entonces se ha mantenido ese criterio y, aun cuando Ricardo Rojas en su búsqueda del origen de los argentinos se remontó en "Blasón de plata" al pasado indígena, adjudicándoles el rol de copartícipes en esa construcción, lo hizo sólo de modo simbólico[26]. Vale decir que el criterio indiscutido fue reconocer como cuestión indispensable el establecimiento de la Nación –en realidad el primer paso de un proceso que concluiría con la organización jurídica en 1853– para que, a partir de entonces, sus habitantes se sintiesen parte de ella y compartieran una identidad sustentada en un pasado común, desarrollado en un espacio geográfico determinado y hablando un mismo idioma.

La historia permite que, situados en este intervalo que es nuestro presente, indaguemos ese "algo" que está detrás nuestro (Arendt, 2002, p. 223), que conduce a la reflexión que aporta claridad al hoy. Por eso la historia de la Nación, y su enseñanza, es una valiosa herramienta en la construcción de la identidad. Pero para ello la historia debe seguir siendo científica, estar a cargo del historiador imparcial formado para eso, a fin de evitar la manipulación de la que dan prueba recientes intervenciones del poder político que pretenden construir "su propia historia".

Bibliografía

Sarmiento, D. F., 1915. *Conflictos y armonías de las razas en América*. Argentina: La Cultura argentina.

Zuleta, E. 1975. *El nacionalismo argentino. Tomo I*. Argentina: La Bastilla.

González, M., 1992. *Ricardo Rojas y las raíces hispánicas de la argentinidad*. STUDIA, (3). Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.

Canal, B. 1958. *Sobre el americanismo de Ricardo Rojas. Revista Iberoamericana*, XXIII (46), pp. 223-224.

Arendt, H., 2002. *La vida del espíritu*. Argentina: Paidós.

25. La Generación del 38 estuvo influenciada ideológicamente por el romanticismo y el socialismo utópico sansimoniano. Sus integrantes fueron los que sentaron las bases sobre las que posteriormente se organizaría la Argentina. Formaron parte de ella Esteban Echeverría, Juan B. Alberdi y Domingo F.

26. Rojas sostiene que luego de la desaparición física del indígena, su alma permanece en la tierra generando un telurismo intenso que modifica todo lo foráneo que se instala en ella. Bernardo Canal Feijoo, al comentar ese concepto, dice que Rojas encontró al indígena donde no podía estar corporalmente, en el pasado semimitológico o folklórico y aun allí de paso a una póstuma alegoría compósita. Cf. (Canal, B. 1958).

Identidades nacionales en perspectiva histórica: una visión jurídico-política de un proceso tan necesario como artificial[27]

Blanca Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso
Doctora en Derecho
Profesora de Historia del Derecho y las Instituciones, Facultad de Derecho
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

La iniciativa de distintas universidades de la Compañía de Jesús de ambos lados del Atlántico para crear un foro de reflexión multidisciplinar sobre los "200 años de Historia genuinamente americana", aprovechando la conmemoración de los bicentenarios de la independencia, permite un acercamiento académico del que podemos extraer conclusiones conjuntas sumamente interesantes que trasciendan del ámbito universitario y generen nuevas prácticas enriquecedoras para la realidad cotidiana hispanoamericana. Uno de los temas propuestos dentro de este proyecto es el encabezado por la Dra. Perla Chinchilla Pawling, del Departamento de Historia de la Universidad Iberoamericana de México (UIB), y que se ocupa de "La enseñanza de la historia y la construcción de identidades nacionales".

Actualmente la Historia[28]–como todas las disciplinas académicas de carácter humanista– atraviesa un periodo de crisis en una época en la que priman los llamados conocimientos "prácticos". Es evidente que la función de la Historia como *magistra vitae* ya no es suficiente para justificar su importancia formativa. Siempre se ha dicho que un pueblo que no aprende de sus errores está condenado a repetirlos, pero lamentablemente el conocimiento de la Historia no ha impedido reincidir e, incluso, cometer injusticias aún mayores. Tampoco parece un argumento adecuado alegar la necesidad de

27. El presente comentario se inscribe dentro del Proyecto de Investigación "Cultura jurisdiccional y orden constitucional: justicia y ley en España y en la América hispana (ss. XVIII-XIX) III" (Ref. DER2010-21728-C02-02).
28. La palabra "historia" proviene etimológicamente del griego ἱστορία, lo que podría traducirse como "conocimiento adquirido a través de la investigación".

un mejor conocimiento de nuestro acervo cultural, puesto que esto no haría más que reforzar la percepción de la Historia como algo accesorio, meramente ornamental. Y es que la Historia, el deseo de conocer nuestro pasado, es una necesidad antropológica tanto a nivel individual como colectivo porque lo que realmente persigue es entender un poco mejor al ser humano. Esa es su verdadera utilidad y de ahí su perdurabilidad aun en tiempos de crisis.

No obstante, hemos de ser conscientes de que la Historia no es –ni puede ser– un conjunto de hechos neutros planteados de forma ordenada puesto que los historiadores, por mucho que tratamos de objetivar nuestra función, somos –como cualquier investigador– producto de nuestra propia trayectoria vital, que condiciona las lecturas que realizamos y las palabras que escribimos. Por eso, no es infrecuente que un mismo asunto pueda ser analizado desde múltiples ópticas, incluso contradictorias entre sí. La tarea del historiador no puede ser encontrar una verdad unívoca porque la realidad no lo es, sino meramente hacer un planteamiento plausible que nos permita entender un contexto pretérito. Con eso ya habrá de darse por satisfecho.

Centrándonos en el tema que nos ocupa –esto es, la construcción de las identidades nacionales como fenómeno histórico– hemos de remontarnos al siglo XVIII, momento en el que las corrientes racionalistas y las revoluciones liberales contribuyeron a la exaltación del individuo frente a la comunidad. La sociedad corporativa, propia de las sociedades preliberales, se basaba en la importancia del grupo –entendido tanto en un sentido amplio (estamentos) como restringido (cuerpos dentro de los estamentos)– frente al individuo. Era una sociedad cerrada en la que apenas había movilidad social. Todo esto no implica que en este mundo no existiesen derechos; antes bien, estos se predicaban de las personas en atención al grupo al que pertenecían, puesto que lo único que se podía garantizar era una supervivencia colectiva –no la de los individuos concretos debido a su fragilidad en un entorno claramente hostil– y el conocimiento del que el grupo era depositario.

El racionalismo trajo consigo la sensación de que el Hombre era capaz de controlar la naturaleza, por lo que el grupo va cediendo su espacio al individuo, que acaba convirtiéndose en el eje de todo el sistema, sujeto de derechos y obligaciones y actor político principal. No obstante, el mundo corporativo seguía aún muy presente y por ello fue necesario articular el concepto de "Nación" –a su vez muy vinculado al de "Estado"–, por el cual un conjunto de individuos con unos rasgos propios que los caracterizan frente a los demás decide organizarse en una comunidad política independiente asentada en un territorio determinado. Y es que uno de los rasgos más característicos de la sociabilidad humana es la necesidad de cercanía anímica de los individuos con otros individuos. Hasta en las comunidades más pequeñas existen múltiples mecanismos psicológicos que refuerzan nuestros lazos con otras personas que hacen que nos sintamos menos solos, que nos permiten identificarnos con nuestros semejantes. No obstante, hemos de tener en cuenta que, a pesar de la indudable existencia de ciertas características similares, hay algo de artificial en la creación de las identidades nacionales: es habitual fomentar una simbología que dé cohesión al grupo al permitir identificarse con banderas

o himnos y crear una mitología propia en la que, junto a hitos históricos y leyendas fuertemente ideologizados, aparecen los grandes nombres del proceso de construcción nacional, todo ello envuelto en un halo de semidivinidad.

También es frecuente el construir la identidad nacional en oposición al "otro", a "lo que no somos" o, mejor dicho, a "lo que creemos no ser", por lo que es habitual que junto con la exaltación de lo propio aparezca una demonización de un enemigo, ya sea real o imaginado. Y España fue precisamente el antagonista de todo el proceso de emancipación americana. Ese es el origen de la relación hasta cierto punto bipolar –a medio camino entre el amor y el odio– existente entre las naciones americanas y la llamada "Madre patria", porque negar la españolidad americana es casi tan absurdo como negar la americanidad española. En este sentido, una cuestión poco tratada por la historiografía y que considero enormemente interesante para una mejor comprensión del proceso de construcción de la identidad nacional española es cómo se vivió desde la Península la pérdida de la América continental tras la batalla de Ayacucho en 1824. Junto al evidente problema económico, consecuencia de la prácticamente total desaparición de relaciones comerciales y la asunción de la deuda de un Imperio en solitario, hubo en mi opinión un problema anímico. No hay más que recordar el complicado proceso de reconocimiento de la Independencia, cuyo punto de partida es el Decreto de Cortes, sancionado por la Reina regente el 16 de diciembre de 1836, por el cual se autorizaba al gobierno para proceder al reconocimiento de la independencia de las jóvenes naciones americanas. Pues bien, el reconocimiento de los distintos países surgidos de la América española se alargó toda la Centuria y hasta que se cerró ni España ni América pudieron consolidar su proceso de construcción nacional.

En definitiva, el XIX fue el siglo en el que se produjo principalmente este proceso de consolidación de las identidades nacionales de los países con una cultura europea, entre los cuales se incluyen todos los surgidos en el continente americano desde el estrecho de Bering al del Magallanes. Hemos de tener en cuenta que este fue un proceso homogenizador de corte burgués, por lo que analizarlo desde una óptica indigenista es desvirtuarlo. El referente de construcción nacional hispanoamericana fue Europa, no tanto desde una perspectiva continental como cultural. En el Ochocientos, a la vez que se exaltaba una mitología prehispánica se rechazaba la realidad indígena, que era considerada como una lastre para el progreso que había que ocultar o incluso eliminar. En consecuencia, hablar de procesos de construcción nacional exaltando lo indígena supone una descontextualización absoluta del fenómeno que realmente aconteció. La exaltación de lo indígena –el llamado "indigenismo"– no se empieza a entender como rasgo nacional en América hasta mediados del sigo XX y aún a día de hoy el tratamiento jurídico-político que se da a estas pluralidad de comunidades no es el más adecuado.

capítulo dos

Democracia en América Latina, participación democrática: buenas prácticas en participación ciudadana

Claudia Dangond-Gibsone
Magíster en Política de Desarrollo para América Latina y en Relaciones Internacionales
Decana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Patricia Muñoz Yi.
Magíster en Estudios Políticos
Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

La sociedad civil, aun con distintos niveles de organización y de capacidad de influencia en su entorno, y condicionada por las diferentes realidades de cada país, es un actor fundamental en toda Latinoamérica. Por eso mismo, abordar una reflexión sobre la democracia desde la perspectiva de la sociedad civil y su participación y no desde la órbita institucional puede enriquecer el pensamiento, iluminar áreas que de otra manera permanecerían ocultas, generar espacios de colaboración no condicionados por intereses estratégicos y posibilitar el aprendizaje sin los corsés mentales de las perspectivas nacionales (o nacionalistas).

Este escrito obedece al trabajo preparatorio que desde la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, se viene adelantando en el seno de su Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y que servirá de base para el documento en el que se delimitará la problemática sobre el tema de 'DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA, PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y DESARROLLO DE DERECHOS Y LIBERTADES PUBLICAS: Una aproximación al caso colombiano', en el marco del proyecto "Bicentenarios de independencia: construir el presente y el futuro".

El presente capítulo está dividido en seis partes. En primer lugar se hace una somera reflexión acerca del momento histórico a partir del cual se puede hablar de democracia(s) en América Latina y el Caribe y, a partir del proceso histórico, se intenta una caracterización de la misma en la región. En segundo término se proponen y comentan algunas definiciones básicas que habría que tener en cuenta a la hora de desarrollar el estudio. En la tercera parte se llama la atención sobre algunos riesgos existentes para

las democracias de la región así como las amenazas a la participación y libertades ciudadanas. En la cuarta parte se examina cómo se ha producido y cuáles son los niveles de participación política y ciudadana en la región. Posteriormente se dan las claves sobre la identificación de buenas prácticas en participación política y ciudadana. Como corolario se proponen algunas lecciones aprendidas de las experiencias de participación.

1. La independencia, su significado político y las formas de gobierno instaladas

Los procesos de independencia en América Latina y el Caribe (19 países), si bien se dan alrededor de 1810, en varios no culminan sino hasta casi finalizado el siglo XIX. Es el caso por ejemplo de Cuba, que logra liberarse del dominio español sólo en 1898.

A manera de ilustración, a continuación se presentan los siguientes cuadros que recogen alguna información sobre las fechas en las cuales se considera liberada cada nación, bien sea a partir de un Acta o Declaración de Independencia, bien de un hecho político o militar relevante, reconocido como el hito que da pie al proceso independentista correspondiente.

A. La Región Andina. Del Virreinato de Santa Fe o la Nueva a Granada a la constitución de la Gran Colombia

	FECHA DE INDEPENDENCIA DEL REINO DE ESPAÑA	NOMBRE DEL LIBERTADOR	FORMA DE GOBIERNO
COLOMBIA	20 de julio de 1810 (1819)	Simón Bolívar	Democracia. Presidencialismo
VENEZUELA	Acta de Independencia de 1811	Simón Bolívar	Democracia. Presidencialismo
ECUADOR	20 de julio de 1810 (1819)	Simón Bolívar	Democracia. Presidencialismo
PERÚ	Acta de Independencia de 1820 proclamada por José de San Martín. Luego, Batalla de Ayacucho, 1824	José de San Martín, Simón Bolívar y Mariscal Antonio José de Sucre	Lucha entre monarquía constitucional y presidencia controlada por el Congreso –autoritarismo–
BOLIVIA	6 de agosto de 1825	Simón Bolívar y Mariscal Antonio José de Sucre	Democracia. Presidencialismo

B. El Cono Sur

	FECHA DE INDEPENDENCIA DEL REINO DE ESPAÑA	NOMBRE DEL LIBERTADOR	FORMA DE GOBIERNO
ARGENTINA	El proceso se da desde 1810 y la Declaración de Independencia es del 9 de julio de 1816	General San Martín	Democracia presidencialista. Esto se hace explícito desde la Constitución de 1853
CHILE	Se gestó desde 1810. La Declaración de independencia es de 1818	Bernardo O'Higgins	Democracia (ciudadanos firman por la Independencia)
BRASIL	Se independiza del Reino de Portugal el 7 de septiembre de 1822		Monarquía constitucional
URUGUAY	Inicia en 1811 y definitivamente se independiza en 1828	José Artigas	Democracia. Presidencialismo
PARAGUAY	1811		Democracia. Presidencialismo

C. Centro América y El Caribe

	FECHA DE INDEPENDENCIA DEL REINO DE ESPAÑA	NOMBRE DEL LIBERTADOR	FORMA DE GOBIERNO
COSTA RICA	15 de septiembre de 1821, como parte de la Capitanía General de Guatemala	José María Castro Madriz	Democracia presidencialista
REPÚBLICA DOMINICANA	1844 de Haití. Luego se anexaron a España y se independizaron nuevamente entre 18 y 1865	Francisco del Rosario Sánchez, Matías Ramón Mella y Vicente Celestino Duarte	Democracia presidencialista
EL SALVADOR	15 de septiembre de 1821 como parte de la Capitanía General de Guatemala		Democracia presidencialista
GUATEMALA	15 de septiembre de 1821		
HONDURAS	15 de septiembre de 1821 como parte de la Capitanía General de Guatemala		
MÉXICO	Declaración de Independencia de la América Septentrional: 6 de noviembre de 1813/ Acta de Independencia del Imperio Mexicano: 1821	Miguel Hidalgo y Costilla (1810)	Imperio Régimen Republicano y Federal (1823)
NICARAGUA	15 de septiembre de 1821, como parte de la Capitanía General de Guatemala		
PANAMÁ	Era parte de Colombia		
CUBA	1895 a 1898	José Martí	

Sobre esta premisa entonces, y entendiendo que en cada subregión de Latinoamérica y el Caribe los procesos fueron diferentes y por ende que cada nación tiene, aún hoy, sus peculiaridades, nos atreveremos a presentar las siguientes reflexiones en torno a los procesos de instalación y, acaso, consolidación de las democracias en la región.

› Intento de caracterización de la democracia latinoamericana:

Vistas así, las sociedades latinoamericanas, producto de los Estados de la época, vieron la luz de la independencia con el lente de regímenes políticos que esencialmente derivaban de "monarquías administradas" (Botana y Luna, 2002, citado por Mariani, 2008) y por ende concebían el ejercicio de la autoridad en forma vertical.

En los procesos de consolidación de la independencia de las naciones latinoamericana y del Caribe, lo que llenó las agendas fue sobre todo la discusión en torno a si se constituían en Estados que adoptaban la forma federalista o centralista o unitario. Fue más adelante que se empezaron a organizar las democracias a partir de una lucha por el ejercicio del poder político y la autoridad, en la mayoría de los casos estableciendo regímenes presidenciales a cuya cabeza se instaló un caudillo que se erigió como un cuasi monarca.

Esta concepción va a marcar una diferencia enorme con sociedades como las europeas y aun con la norteamericana. En las primeras, lo que se buscaba era la conquista de los derechos civiles y aun de los sociales y la ampliación de las libertades ya existentes; en la segunda se trató de ampliar o resguardar la libertad.

Para efectos del estudio es necesario concretar de qué tipo de democracia estamos hablando al referirnos a Latinoamérica y el Caribe y si en realidad se puede decir que la región hizo una transición democrática y si el régimen democrático se consolidó. Tratando estos asuntos, podremos abordar la cuestión acerca del tipo de participación democrática así como el grado de desarrollo de las libertades públicas.

Ello es indispensable en cuanto que, como se sabe, durante los años cincuenta, sesenta y setenta del pasado siglo, solo cinco países gozaban de una democracia al menos formal. Para mencionar solo un ejemplo, es claro que en el caso de Colombia no aplica la idea de transición democrática, en la medida en que a diferencia de muchos de los países latinoamericanos, no vivió una etapa de "no-democracia" o de dictadura[29].

Así, teniendo en cuenta estas particularidades, parece haber consenso entre varios autores (Garretón, 1991; Lechner, 1991)en cuanto a que la década de los 80 fue la de las transiciones y la de los 90 la de las consolidaciones democráticas en América Latina. En efecto, como sostiene Norbert Lechner, la primera "es la década de la democracia, comenzando con el colapso de la dictadura argentina y terminando con el fin de los gobiernos de Pinochet y Stroessner". Por su parte, el profesor Garretón refiere que 1990 fue un año crucial para los procesos democráticos:

---

29. El período comprendido entre 1953 y 1957, si bien establece un régimen militar producto de un golpe de Estado, no es considerado como una dictadura: a la derrota militar pero incruenta del gobierno legítimo le siguió la convocatoria por parte de los dos principales partidos del país, el Conservador y el Liberal, de una Asamblea Nacional Constituyente que sustituyó en sus funciones al Congreso.

> "En más de diez países hubo cambio de gobierno, como resultado de elecciones presidenciales de gran trascendencia en el mismo 1990 (Nicaragua, Perú, Colombia, República Dominicana, Haití, Guatemala, Costa Rica) o en 1989 (Brasil, Uruguay, Chile, Honduras, Panamá)" (1991).

Aunque la situación no es homogénea para todos los países, también hay acuerdo en que tales transiciones no fueron completas, en el sentido de que existen herencias de los regímenes anteriores y por tanto el término democracia sólo podría emplearse si se alude a ella como una forma de gobierno que implica una relación particular entre los ciudadanos (y en este caso, electores) y el Estado.

De hecho, como afirma Manuel Antonio Garretón, allí donde hubo regímenes militares prolongados existen tres tipos de residuos o enclaves autoritarios que limitan las democracias, a saber: 1) mecanismos electorales sesgados, limitaciones a la participación y organización popular; 2) actores autoritarios que siguen teniendo una alta cuota de influencia y poder como las Fuerzas Armadas o el Poder Judicial en algunos casos y, 3) violación sistemática de los derechos humanos (1991).

No obstante lo anterior, y sobre la base precisamente de las diferencias existentes al interior de la región, hay que tener cuidado con equiparar democracia con "libertad", pues si bien ello puede ser cierto para los países del Cono Sur, en América Central la democracia ha estado más asociada a la paz y en la Región Andina a una combinación de libertad y paz.

2. Definiciones esenciales

Uno de los conceptos más importantes que para efectos de este estudio hay que definir es el de DEMOCRACIA. De él se desprenden algunos otros igualmente esenciales que habrá que tener en cuenta a la hora de abordar la evolución de la participación democrática y las libertades en América Latina. No podemos olvidar que nos estamos refiriendo a un espacio geográfico en concreto, que tiene su propia historia y particularidades, pero que también se inserta en un mundo cada vez más globalizado. Ello obliga a tener en cuenta tanto lo uno como lo otro.

Hoy por hoy se reconoce y se defiende la democracia como la mejor forma de gobierno. Foros y organismos internacionales, al menos en el papel, exigen a los Estados parte que adopten y mantengan esta forma de gobierno. Se puede decir que ella, la democracia, ha sido elevada a principio y valor. ¿Pero qué es exactamente lo que se eleva a valor? Muchas definiciones de democracia se han intentado, así como muchos tipos de la misma se han tratado de definir.

Se ha dicho de ella que es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En ella, los ciudadanos "son a la vez gobernados y gobernantes" (Aristóteles).

Robert Dahl, por su parte, incluye en ella siete elementos: 1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a competir por

los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa y 7) libertad de asociación (Caputo, s.d).

Rueschemeyer, Stephens, Stephens y Hunter (1992) consideran que hablar de democracia implica: la existencia de elecciones libres y transparentes a través de sufragio universal e igualitario, responsabilidad del Estado y las libertades de expresión y asociación, así como la protección de los derechos individuales contra la acción arbitraria del Estado.

En su conocido trabajo '*Capitalism, Socialism and Democracy*', Shumpeter (1950) definió la democracia como "aquel acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto de la gente".

Guillermo O' Donnell (2001) tiene una definición que se caracteriza por "a) la realización de elecciones libres, limpias, reiteradas, competitivas y decisivas, en un marco de protección de derechos civiles y políticos; b) una extensión del status de ciudadano a las y los adultos (con requisitos mínimos e iguales para todos); c) un Estado de derecho que promulgue, tutele y proteja los derechos de las personas y; d) que logra someter a las autoridades públicas (los "gobernantes") al imperio de la ley" (Vargas, 2001).

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, "la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder" (PNUD, 2004).

En el informe publicado a finales de 2010 por la, Organización de Estados Americanos –OEA– y el PNUD se señala que "la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática" (OEA, et al., 2010, p. 29).

Para el caso de América Latina, tal vez sería adecuado que se pensase en una definición de democracia construida sobre la base de considerar dos características. La primera se deriva de que, como afirma Caputo, en América Latina los derechos políticos se conquistaron primero y ello ha venido dando paso a los derechos civiles y sociales (Caputo, s.d, p. 5). Y más allá de esto, la democracia latinoamericana de hoy debe considerar que es innegable que lo primordial es la persona y, para efectos de la democracia, el ciudadano, entendido como ser humano solidario y agrupado dentro de la sociedad diversificada.

Otro de los conceptos que es necesario precisar para este estudio es el de la PARTICIPACIÓN. Al revisar las democracias latinoamericanas, observamos que desde sus orígenes se han centrado en la representación.

Ahora bien, si se parte de la base de que el centro de la democracia es el ciudadano, este no puede perder su capacidad decisoria al elegir a sus representantes. Por el contrario, debe conservarla y debe tener no solo el derecho sino el deber de ejercerla. De hecho, el poder proviene de los ciudadanos. En ellos, más que en el gobierno elegido, reside la autoridad última. Si no pueden ejercer esta autoridad de manera permanente, tendríamos que hablar de una democracia restringida. Así pues, el derecho de

participación en las decisiones públicas se convierte en el más obvio componente de cualquier concepción de democracia moderna que se tenga.

Pero, ¿cuánta participación y sobre qué asuntos es necesario que exista para que se pueda hablar de un régimen democrático? Montesquieu parece dar una respuesta a este interrogante cuando señala:

> "El pueblo es admirable cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar PARTE DE SU AUTORIDAD porque no tiene que tomar decisiones más que a propósito de cosas que no puede ignorar y de hecho que caen bajo el dominio de los sentidos" (Montesquieu, 1972, p 56).

La discusión sobre el papel de la democracia pasa por la discusión planteada en la década de los setenta sobre los alcances y los límites de la participación política planteada como una confrontación entre democracia participativa y democracia representativa, llevando a la discusión sobre el papel de las instituciones de representación, entre ellas los partidos políticos y el parlamento por excelencia; discusión que llevó, en la mayoría de nuestros países, a un proceso de desinstitucionalización de las instancias de representación, a un descrédito de la actividad partidista y a una desvalorización de la participación política y la política misma como espacio de encuentro de posiciones diversas y búsqueda de caminos de solución a los problemas de la nación.

Señala Sermeño (2006) cómo este debate lleva al establecimiento de que una democracia plena exigía que los integrantes de una comunidad política pudiesen ejercer su condición de ciudadanos activos dentro de las grandes instituciones que requerían su obediencia y compromiso. Tal agenda se cumplió: rasgos identitarios de la teoría política de fin de siglo han sido, en efecto: a) el interés mostrado hacia la naturaleza y el rol de las asociaciones cívicas externas al Estado y a los controles corporativos; b) el darle centralidad a una teoría de la ciudadanía que eluda concepciones colectivistas y reivindique el compromiso del ciudadano con el bien público en un contexto de pluralidad social de intereses y cometidos; y c) una vindicación también de la democracia entendida como ejercicio de la razón práctica basada en la discusión y el debate razonado e imparcial en el interior del espacio público.

Esta agenda, por supuesto, abre caminos problemáticos dentro de la teoría democrática contemporánea que no necesariamente son negativos en la medida en que la participación política se expresa bajo formas de actividad orientadas de manera dual tanto a la participación en la toma colectiva de decisiones vinculantes como también por medio de actividades orientadas a la expresión de la pluralidad social, campo en el cual ha cosechado logros inestimables en el terreno de la expresión social.

Es Evelina Dagnino (2006) quien analiza las profundas consecuencias que el proyecto neoliberal trajo para las sociedades latinoamericanas en diversos campos políticos y sociales, pero en particular en la cultura política de nuestros países. Aporta a la comprensión del caso de Brasil a partir de tres nociones centrales: Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía. Sugiere como punto de partida para la comprensión del fenómeno un dilema

cuyas raíces se encuentran en la existencia de una confluencia perversa entre dos procesos distintos: de un lado, un proceso de ampliación de la democracia, expresada en la creación de espacios públicos; del otro, la creciente participación de la sociedad civil.

Estos proyectos de apertura ciudadana demandaban en el mayor número de ocasiones la existencia de ciudadanos virtuosos, deliberativos, participativos, que pudiesen cooptar, apropiarse los nuevos espacios y utilizar de manera deliberada los mecanismos para incidir en las políticas públicas estatales. La mayoría de las naciones no encuentran estos ciudadanos deliberantes, muchos de los espacios y mecanismos recientemente institucionalizados no son suficientemente conocidos o utilizados y algunos de ellos demandan procedimientos complejos o cúmulos de requisitos que desmotivan su utilización y generan la creación de otros caminos en el afán de incidir en las decisiones.

La participación política puede definirse como aquéllas acciones de los ciudadanos mediante las cuales se ejerce influencia, se apoya o se critica al gobierno y a sus políticas (Janda, Berry y Goldman, 1989). Ella debe permitirse; el régimen democrático debe crear los canales efectivos que garanticen una participación convencional, pues de lo contrario el ciudadano hallará los medios para expresarse de manera no convencional[30].

Si al examinar una democracia en particular se encuentra que los ciudadanos pueden cambiar el curso de las políticas actuando a través de los canales institucionales nos encontramos ante un régimen democrático; si, por el contrario, el pueblo se ve obligado a actuar contrariando el orden establecido, entonces el sistema es antidemocrático.

Pero la participación no debe solo ser contemplada como un derecho de los ciudadanos. También debe serlo como un deber. Si es en los individuos en donde reposa el verdadero poder, no pueden ellos sustraerse de tal responsabilidad. Deben ejercerla. Estos nuevos ciudadanos solidarios tienen la obligación de ejercer tal calidad de manera activa, propositiva y responsable, siempre en busca de la definición y mejoramiento de los intereses colectivos a favor de la nación. Es por ello que allí donde aún no existe una verdadera cultura democrática no es posible ni conveniente ahorrar esfuerzos por garantizar el ejercicio de ese deber, aun a través de la implantación de mecanismos tales como la obligatoriedad del voto.

Otra noción que es menester precisar, es la de SOCIEDAD CIVIL. Entendiendo el quehacer del Estado al servicio del ser humano y no al contrario, el concepto de sociedad civil empieza a revisarse y a realzarse como elemento indispensable de la democracia. Así, lo público ya no se identifica exclusiva y excluyentemente con lo estatal sino que tiende a "incorporar elementos de participación y de gestión, de transformación de una cultura política y sobre todo a convertirse en el lugar de redefinición de la idea de ciudadanía a través de otros actores" (Rabotnikof, 1993).

---

30. Se hace alusión a la terminología empleada por Janda, Berry, Goldman cuando distinguen entre participación convencional y no convencional; así: - Participación convencional: Comportamiento rutinario que utiliza los canales institucionales del Gobierno. - Participación no convencional: Comportamiento irregular que desafía los canales institucionales. Es usado generalmente por los grupos menos poderosos de una sociedad. Implica una acción contraria al orden establecido (1989, p. 227).

Los liberales clásicos concebían a la sociedad civil como la "expresión más depurada y 'civilizada', para ordenar la vida social, económica y política de los individuos" (Bonamusa, 1996).

Pero fueron Toqueville y J.S. Mills quienes se preocuparon por averiguar cuál sería el papel de la sociedad civil en la democracia. Margarita Bonamusa concluye, después de revisar los pensamiento de Hobbes, Locke y, en general, los filósofos liberales del siglo XVII, que "se trata de una sociedad moderna, refinada y ordenada y que sin duda alguna responde a una forma superior de organización social. Además de ser el recinto en el cual se perfecciona la sociedad, es también el bastión desde el cual se ejerce resistencia a la intrusión y abuso de los poderes del Estado" (Bonamusa, 1996, p. 15).

Desde el punto de vista de la democracia participativa, lo cierto es que la clave para su mantenimiento está en la existencia de una sociedad civil capaz de representar sus intereses. Por ello, el ciudadano no opera en solitario sino asociadamente, e influye de manera colectiva, abierta, pública y organizada frente al Estado para contribuir de manera efectiva en la toma de decisiones, influyéndolas en un cabildeo sistemático, bien se trate de decisiones nacionales, regionales o locales.

En realidad, la existencia de una sociedad civil fuerte e independiente del Estado asegura y garantiza el respeto del pluralismo y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Con ella, se refuerza el tejido social y se crea una cultura democrática que permanece en estado de alerta vigilando que la democracia no se desvirtúe. Además, contribuye a crear una oposición política representativa de los intereses colectivos organizados. Tiene una importante misión fiscalizadora y controladora del poder estatal.

Sin embargo, es común, como señala Dagnino (2006), que en Brasil y en otros países la identificación entre la sociedad civil y las ONG es creciente, en cuanto que el significado de la "sociedad civil" es cada vez más restringido a designar sólo las organizaciones, si no un mero sinónimo de "Tercer Sector". Sugiere como tema de estudio en este campo el estudio del papel de los organismos internacionales a través de la cooperación así como el papel de los gobiernos locales, en función de sus respectivos proyectos y la búsqueda de socios confiables en un ambiente marcado por la politización y la desconfianza.

Habría entonces que definir ahora quiénes en concreto son los actores que forman parte de la sociedad civil. Podemos separar en tres esferas a la sociedad, y en cada una de ellas mencionar algunos actores que conformarían la sociedad civil; así: 1) la *esfera económica*, en donde cabrían los gremios, los sindicatos y los grupos de interés; 2) la *esfera social*, en donde estarían las Organizaciones No Gubernamentales, las asociaciones comunales, las organizaciones de base, las de voluntarios y, en general, todas aquellas organizaciones de carácter étnico, religioso, cultural o de género; y 3) la *esfera política*, que contendría los movimientos sociales, algunas ONG y, para algunos, los partidos políticos.

Es característica de la sociedad civil contener actores legítimos cuyo accionar implique el respeto por la existencia de los demás así como un sentido de responsabilidad que permita la existencia de la democracia más allá de intereses particulares que pongan en riesgo la premisa de la cual se parte. Así, grupos u organizaciones que niegan la

existencia de otros actores, de palabra o de hecho, sea por motivos políticos, económicos, religiosos o de otra índole, como podrían ser los paramilitares, la guerrilla, las autodefensas, las milicias y demás grupos armados paralelos al Estado, quedan excluidos de la definición de sociedad civil.

Lo anterior nos lleva a afirmar que, si bien es cierto que sin elecciones no hay democracia, sin sociedad que participe organizadamente tampoco hay democracia plena. Ello, precisamente, si se tiene que la democracia gira en torno al ciudadano y la ciudadanía.

Llama la atención Dagnino (2006) sobre la noción de ciudadanía que es la que ofrece quizás el caso más dramático de este proceso de cambio de significado; dramático porque es precisamente a través de este concepto y su contenido innovador que se penetra de manera más profunda en la vida política y cultural y es precisamente a través de estas nuevas ciudadanías que encuentran espacio primero los movimientos sociales a finales de la década de los setenta, y luego, a través de demandas específicas en torno al acceso a equipamiento urbano, como vivienda, agua, electricidad, transporte, educación, salud, etc., y cuestiones como el género, raza, etnia, etc. Todas estas demandas fueron inspiradas originalmente por la lucha por los derechos humanos (y contribuyen a la expansión gradual del significado).

La construcción del nuevo concepto de *ciudadano* en las democracias obliga a redefinir también *LA CONCEPCIÓN DE LO PÚBLICO*. Si ahora el ciudadano tiene no solo el derecho sino el deber de ser partícipe en la conducción del Estado, el ejercicio de ese poder estatal está basado en la idea de la comunidad política, en la igualdad de los derechos políticos y en la capacidad de los ciudadanos de ejercer influencia efectiva en las determinaciones del Estado. "El espacio público ciudadano reivindica la individualidad integrándola en lo colectivo, reconoce públicamente a los individuos, no en el aislamiento privado y en las transacciones del intercambio, sino a través del reconocimiento recíproco, iluminando así la pluralidad y la diferencia, integrándola plenamente en el momento ciudadano" (Rabotnikof, 1993). Desde esta perspectiva, el espacio público es aquel desde el que se expresa la sociedad civil plural.

Hoy el Estado se ha visto debilitado en algunos casos por la excesiva privatización de lo público, que se manifiesta en una corrupción rampante y extendida y en una irrupción de formas de patrimonialismo y clientelismo. "Lo público se relaciona con la plena vigencia del estado de derecho y su erosión con la ausencia de garantías básicas a los derechos y con la fragilidad del orden legal para tornar previsibles las acciones y orientar el cálculo social" (Rabotnikof, 1993, p.84). Por ello, el fortalecimiento de lo público también implica el fortalecimiento de las instituciones estatales, la defensa de los poderes y la efectividad de los mecanismos de protección de los derechos.

La existencia de este espacio resulta esencial en democracias en permanente construcción como las de América Latina, en donde hasta ahora están en proceso de fortalecimiento de sus instituciones. La creación de una cultura de corresponsabilidad, en donde prevalezcan la aceptación de las diferencias y el diálogo como elementos esenciales de ese espacio público, es decisiva. Solo así, defendiendo y promoviendo de manera colectiva la democracia, será posible avanzar hacia una sociedad democrática deliberante.

3. Fragilidades, riesgos y amenazas

A lo largo del texto se han insinuado ciertas fragilidades, derivadas bien sea del proceso histórico de las democracias latinoamericanas bien de fenómenos que han logrado instalarse en algunos de los países, menoscabando o al menos poniendo a prueba sus instituciones. Entre las amenazas y riesgos más patentes están los riesgos de autoritarismos, la debilidad de las instituciones, la concentración del poder y las amenazas a la paz (por conflictos internos o por fenómenos como el narcotráfico). Lo cierto es que el contexto y el nuevo entorno en el que deben moverse esas democracias hacen que sus fragilidades de antaño se hagan más patentes.

También es importante recordar que ciertamente nacimos siendo democracias en América Latina, pero en 200 años de vida independiente la democracia ha nacido y ha muerto varias veces.

Ciertamente, la democracia en América Latina ya no enfrenta desafíos por parte de algunos sectores sociales apoyados por los Estados Unidos que temen cualquier movimiento de reforma como un posible frente soviético. La Guerra Fría ha terminado[31]. Los gobiernos militares fracasaron en manejar las crisis económicas y sociales de las décadas de 1970 y 1980. En la actualidad, los militares latinoamericanos no participan abiertamente en política, lo cual constituye un punto de inflexión desde el término de la Guerra Fría.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que los niveles de polarización a la manera de la Guerra Fría durante un tiempo disminuyeron, la última década estuvo marcada por una lucha marcada por la polarización intolerante entre las derechas y lo que algunos denominaron las izquierdas. Este escenario no ha supuesto una época de gobiernos presidenciales uniformemente exitosos. La inestabilidad es un problema persistente y algunas veces actúa sobre líneas que son reminiscencias de un pasado triste.

En década de los 90 hubo presidentes que terminaron su período antes de lo estatuido, en medio crisis económicas, políticas y sociales en las que se veía la renuncia del primer mandatario como el remedio a los problemas, pero también hay casos, sobre todo en los últimos años, en los que los Jefes de Estado propiciaron cambios constitucionales con el fin de extender sus mandatos más allá del período para el cual fueron elegidos.

No podemos olvidar que si bien, por lo menos hasta hace poco, algunos sostenían que conquistadas las libertades básicas la amenaza permanente del autoritarismo había quedado atrás, hay que tener cuidado con esta aseveración en cuanto que es posible que la amenaza de golpes militares se haya diluido casi por completo en la medida en que las Fuerzas Militares están subordinadas al poder civil y han dejado de ser y de sentirse poderes autónomos e independientes de los poderes públicos. No obstante, la amenaza de autoritarismo o los regímenes autoritarios, enarbolados por otro tipo de actores, caudillos, outsiders, puede no haber desaparecido del todo. Hay muchos

31. Aunque en Colombia durante años la existencia del conflicto armado interno parece haber "congelado" el escenario de Guerra Fría.

estados latinoamericanos que aún pueden caer bajo este tipo de regímenes, si es que algunos no lo están ya.

Para explicar estos escenarios, la literatura plantea que establecer la democracia es una cosa mientras que consolidarla es otra totalmente distinta, la democracia necesita tiempo para habituarse a sí misma.

Decía el Premio Nobel de Paz, ex Presidente de Costa Rica, Dr. Óscar Arias, en discurso pronunciado en la Cumbre "La Unidad de América Latina y el Caribe" en Cancún, el 23 de febrero de 2010:

> "A pesar de los discursos y de los aplausos, lo cierto es que nuestra región ha avanzado poco en las últimas décadas. En ciertas áreas, ha caminado resueltamente hacia atrás. Muchos quieren abordar un oxidado vagón al pasado, a las trincheras ideológicas que dividieron al mundo durante la Guerra Fría. América Latina corre el riesgo de aumentar su insólita colección de generaciones perdidas. Corre el riesgo de desperdiciar, una vez más, su oportunidad sobre la Tierra.
>
> Honrar la deuda con la democracia quiere decir mucho más que promulgar constituciones políticas, firmar cartas democráticas o celebrar elecciones periódicas. Quiere decir construir una institucionalidad confiable, más allá de las anémicas estructuras que actualmente sostienen nuestros aparatos estatales. Quiere decir garantizar la supremacía de la ley y la vigencia del Estado de Derecho, que algunos insisten en saltar con garrocha.
>
> Quiere decir fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, profundamente amenazado por la presencia de gobiernos tentaculares, que han borrado las fronteras entre gobernante, partido y Estado. Quiere decir asegurar el disfrute de un núcleo duro de derechos y garantías fundamentales, crónicamente vulnerados en buena parte de la región latinoamericana. Y quiere decir, antes que nada, la utilización del poder político para lograr un mayor desarrollo humano, el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros habitantes y la expansión de las libertades de nuestros ciudadanos.
>
> No se debe confundir el origen democrático de un régimen con el funcionamiento democrático del Estado. Hay en nuestra región gobiernos que se valen de los resultados electorales para justificar su deseo de restringir libertades individuales y perseguir a sus adversarios. Se valen de un mecanismo democrático, para subvertir las bases de la democracia. Un verdadero demócrata, si no tiene oposición, debe crearla. Demuestra su éxito en los frutos de su trabajo, y no en el producto de sus represalias. Demuestra su poder abriendo hospitales, caminos y universidades, y no coartando la libertad de opinión y expresión. Un verdadero demócrata demuestra su energía combatiendo la pobreza, la ignorancia y la inseguridad ciudadana y no imperios extranjeros y conspiraciones imaginarias".

Y es que la manera en que está edificado el presidencialismo en las democracias latinoamericanas conducen a que, a pesar de que la ciudadanía espera que un jefe de Estado resuelva los problemas, éstos son más débiles de lo imaginado, lo que ha redundado en no pocas ocasiones en que las instituciones y las demás ramas del poder público se convierten en un estorbo, llevando a disminuirlas y/o a cercenarlas.

Por ello decía el ex presidente Oscar Arias en discurso citado atrás:

> "Ojalá nuestros pueblos tengan la sabiduría para elegir gobernantes a quienes no les quede grande la camisa democrática.
>
> Y ojalá también sepan resistir la tentación de quienes les prometen vergeles detrás de la democracia participativa, que puede ser un arma peligrosa en manos del populismo y la demagogia. Los problemas de Latinoamérica no se solucionan con sustituir una democracia representativa disfuncional, por una democracia participativa caótica".

4. Democracia y participación política y ciudadana

La participación política o ciudadana se ha tornado en un concepto y un modelo en constante disputa. La discusión se realiza desde proyectos políticos que, haciendo referencia a la ciudadanía, la sociedad civil, la participación y la democracia, tienen connotaciones diferentes y, por supuesto, responden a intereses que son antagónicos. Se nos recuerda que la democracia, más que una forma de gobernarnos, se debe constituir culturalmente en una experiencia vital y cotidiana que no se concreta exclusivamente en lo institucional y que es incierta, riesgosa y limitada pero, sobre todo, saludable y benéfica.

› Participación política

La participación política y ciudadana en la región plantea inicialmente una reflexión desde los aportes de la participación a la consolidación democrática de los países en el continente en lo que algunos autores han coincidido en denominar las "promesas incumplidas de la democracia participativa". Como bien plantea el debate Ángel Sermeño en su artículo "Democracia y participación política: los retos del presente" (2006), un balance de los encuentros y desencuentros de la participación política con los esfuerzos por consolidar nuestras democracias son materia de estudio sin conclusiones acabadas. De un lado debe admitirse la existencia de límites objetivos a la participación política, ya que las condiciones impuestas por la modernidad plantean condiciones que desestimulan la participación (ciudadanía pasiva, apatía política) o porque la participación solo puede producirse bajo la mediación de instituciones a gran escala. Por otro lado, también es cierto y observable que los colectivos de individuos pueden expresarse y poner a prueba los controles y barreras excluyentes, autoritarias y sistémicas de la participación ciudadana, dando lugar a modelos alternativos de de-

mocracia. Es así como tienen cabida movimientos sociales importantes en las últimas décadas en la región: una primera etapa identificada por manifestaciones de Movimientos Obreros, Movimientos Campesinos y Movimientos Estudiantiles, entre los cuales podrían citarse como objeto de estudios el caso mexicano con los movimientos obreros y campesinos asociados al PRI, los movimientos populistas de Argentina asociados al peronismo o el varguismo en Brasil y el movimiento obrero joven chileno; y una segunda ola de movimientos recientes, de la década del 70 en adelante, en donde se destacan los movimientos por la igualdad de la mujer, los movimientos étnicos y los movimientos orientados a una redistribución del poder de la tierra, tal como el Movimiento Sin Tierra (MST) en Brasil.

› Participación ciudadana

En el proceso de comprender los procesos de participación ciudadana desde las prácticas instauradas por los ciudadanos, se propone estudiar las prácticas innovadoras en participación política y ciudadana. Se entiende como práctica innovadora en participación política y ciudadana un proceso político innovador desarrollado en un contexto y momento dado, caracterizado por una serie de métodos particulares utilizados por los actores a fin de superar situaciones negativas o problémicas que generan resultados valiosos, efectivos y sostenibles al promover la participación política, la inclusión, la transparencia y el capital social en la ciudadanía y que además tienen posibilidades de ser replicados en otros contextos.

Ahora bien, el sistema político de los países de la región se ha caracterizado por la baja legitimidad y credibilidad de sus principales instituciones, la alta abstención electoral, la escasa participación ciudadana en la toma de decisiones, las deficientes respuestas a las demandas sociales, la clientelización de las relaciones políticas, un alto índice de corrupción administrativa y la fuerte apatía general hacia la construcción de lo público. En este contexto ha surgido la necesidad de propiciar interacciones sociales y políticas que fortalezcan la confianza entre los ciudadanos, las Organizaciones No Gubernamentales, los gobernantes, los miembros de las corporaciones públicas y los partidos políticos para que impacten positivamente la gobernabilidad en los distintos niveles territoriales del país.

5. Buenas prácticas en participación política y ciudadana

Este fortalecimiento se ha venido dando a partir de la implementación de "*prácticas políticas con componentes innovadores*" que movilizan a la sociedad civil para afectar sus niveles de vida, generar bienestar y restablecer el vínculo necesario e indispensable en todo sistema democrático, con los miembros de la sociedad y, a su vez, con aquellos que procesan las demandas y las convierten en acciones y decisiones que impactan en el desarrollo del país.

En este sentido, la relación entre sociedad civil y Estado pone en evidencia una

serie de condiciones que afectan las posibilidades reales de gobernabilidad. La Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina, ha propuesto una serie de aspectos o condiciones a tenerse en cuenta cuando se busca identificar en el escenario local procesos exitosos para el fortalecimiento de la gobernabilidad. Entre estas características se mencionan: 1) la construcción de una visión colectiva del desarrollo local que anime y movilice a los actores locales; 2) el reconocimiento de liderazgos que convoquen a la sociedad civil en procesos de movilización social; 3) el desarrollo de relaciones constructivas entre los actores que hacen parte del proceso; 4) el fortalecimiento o generación de capacidades institucionales que aporten a la efectividad de las políticas públicas; 5) la participación real de los ciudadanos en el proceso; y 6) la obtención de resultados que evidencien una mejoría en los indicadores de desarrollo humano en donde se realiza la intervención (PNUD, 2004, p. 9).

Lo anterior es relevante si se considera que la democracia, tal como expone Nuria Cunill (1991), no se reduce a una relación entre las instituciones gubernamentales y los partidos o movimientos políticos como articuladores de intereses sociales. Pasa por ellos, pero va más allá. Voces diferentes comienzan a interpelar el discurso democrático-participativo para la constitución de un modelo que responda real y efectivamente a este proyecto político. Desde este escenario se tejen posibilidades de encuentro, se generan diálogos culturales, se comienzan a construir caminos marcados por la redefinición de las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado y se crean novedosos esquemas de interacción entre ciudadanos y administración pública que superan los mecanismos tradicionales para dar viabilidad y eficiencia a la acción gubernamental. Surgen pues dos elementos característicos de la participación ciudadana: intervención en el curso de una actividad política y la expresión de diversos intereses sociales. En consecuencia, como se dijo atrás, la participación ciudadana no es una alternativa de la democracia representativa sino un complemento de la misma.

Velásquez y González (2003) se aproximan a la participación como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y/o grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales, culturales y de poder. Es, en suma, un proceso "en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política".

› Y sobre los derechos, ¿qué?

Una perspectiva de interés para la reflexión adelantada es la que propone Evelina Dagnino (2006), en la cual establece un vínculo indisoluble entre cultura y política y acoge como hipótesis central la noción de proyectos políticos en el sentido que "no se reducen a estrategias de actuación política en un sentido estricto, sino que expresan, propagan y producen significados que integran matrices culturales más amplias". Esta

noción apunta a superar las visiones homegenizadoras del Estado y de la Sociedad Civil y al reconocimiento de su diversidad interna como punto de partida para repensar las relaciones.

La nueva ciudadanía, en este marco, implica una redefinición de la idea de derechos, cuyo punto de partida es la concepción de un *derecho a tener derechos*. Esa nueva concepción no se agota en el acceso a los derechos definidos previamente o a la efectiva implementación de derechos formales abstractos sino que abarca la creación de nuevos derechos, que surgen de luchas específicas y de sus prácticas concretas. La nueva ciudadanía demanda la constitución de sujetos sociales activos que definen lo que consideran son sus derechos y luchan por su reconocimiento en cuanto tales, vale decir es una ciudadanía "desde abajo".

6. Conclusiones y lecciones aprendidas de las experiencias de participación[32]

Algunas lecciones aprendidas desde las experiencias de participación pueden agruparse en cinco componentes que sintetizan los principales aspectos identificados:

- Respecto a las prácticas o experiencias estudiadas,
- Respecto a la cooperación internacional y los procesos participativos,
- Respecto a las organizaciones sociales y sus liderazgos,
- Respecto al impacto y la sostenibilidad, y
- Respecto al desarrollo y la gobernabilidad.

› De las prácticas estudiadas

El tamaño de las organizaciones y la escala de incidencia de las mismas no siempre resultan directamente proporcionales a la capacidad de accionar sobre lo público. El trabajo de los actores y organizaciones sociales y políticos en materia de participación política y ciudadana se concentra básicamente en tres grandes frentes de acción: en primer lugar, en el intento de afectar el ciclo de las políticas públicas; en segundo lugar, en la puesta en marcha de procesos de capacitación y formación de sus integrantes; y finalmente, en la generación de programas y proyectos productivos que repercutan directamente en la calidad de vida y bienestar de la comunidad.

› De la cooperación internacional y los procesos participativos

La "Cooperación Internacional" ha sido, en gran medida, la dinamizadora de experiencias participativas. Innumerables experiencias en las últimas décadas evidencian la importancia de los apoyos (financieros, técnicos, logísticos, humanos, entre otros)

32. Muñoz, P., Monteoliva, A. y Restrepo, C., 2009. *Construyendo Democracia. Prácticas Innovadoras en Participación Política y Ciudadana*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

recibidos de la comunidad internacional. La Cooperación Internacional ha sido, es y seguramente seguirá siendo una alternativa para contribuir al desarrollo.

Sin embargo, la proximidad y el conocimiento de las organizaciones ha mostrado también cómo la cooperación internacional ha producido en muchos casos una visión asistencialista por parte de los receptores. El reto surge entonces para éstos ahora con mucha más fuerza: ¿Cómo superar la pasividad y encontrar intereses comunes que conduzcan a una responsabilidad compartida con protagonismo equilibrado e integral de las partes?

Quizás una primera aproximación a la respuesta apunte a un replanteamiento profundo sobre la dinámica misma de la cooperación. Por otra parte, el compromiso y la corresponsabilidad de los receptores se vuelven la carta de presentación más fuerte a los ojos de los financiadores y el desafío a futuro para las organizaciones. El verdadero sentido de la cooperación internacional es y debe ser su incidencia efectiva (eficiente y eficaz) en los procesos participativos políticos y ciudadanos.

› De las características de las organizaciones sociales y sus liderazgos

Buena parte de las experiencias y prácticas surgen del trabajo de organizaciones sociales y políticas que han asumido la "participación" como el camino para el fortalecimiento de liderazgos individuales y colectivos. Del acercamiento a las experiencias se desprenden valiosos aprendizajes que evidencian la dinámica organizacional de hoy, la manera en que las organizaciones plantean sus objetivos y emprenden sus estrategias, la forma en que consiguen y potencian los recursos, generalmente escasos, y finalmente, la búsqueda permanente de acciones innovadoras que impacten en el colectivo y se hagan sostenibles en el tiempo.

Un elemento adicional, pero no menos importante, es el activismo de las organizaciones sociales y políticas frente a diferentes temas y problemas públicos traducidos en reclamos y demandas.

Sin embargo, existen características que afectan al impacto y la sostenibilidad y que, finalmente, limitan la innovación. Por ello se hace imprescindible superar la transitoriedad administrativa, la concepción asistencialista, la actitud de dependencia, el escepticismo, la desconfianza, las rivalidades y los conflictos internos, apuntando cada vez más a una mayor concientización, apropiación y liderazgo.

Vale la pena mencionar también –a manera de aprendizaje – que buena parte de las organizaciones sociales se sienten aisladas, desintegradas, agobiadas en el intento de solucionar los problemas de la supervivencia diaria. De allí que pensar en la "capacidad instalada" de las mismas se relacione directamente con las características y orientación de las voluntades políticas, la agilidad para concertar y gestionar y la calidad en la administración de los recursos. Entonces, aparecen nuevos retos: ¿cómo fortalecerlas?, ¿cómo pedirles un mejor funcionamiento?, ¿cuáles serían los nuevos roles para la cooperación internacional, para la academia, para los gobiernos nacionales y subnacionales? Interrogantes todos que seguramente deberán ser abordados por el concierto de los actores sociales y políticos, guber-

namentales y no gubernamentales, en todos los frentes con un único fin: potenciar la dinámica organizacional como pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

› De la innovación, el impacto y la sostenibilidad de las acciones emprendidas[31]

Innovación, impacto y sostenibilidad deben ser asumidos como criterios fundamentales no solo para la identificación y selección de buenas prácticas sino también como condiciones que permiten generar y mantener los procesos de participación política y ciudadana.

La "innovación" debe ser incorporada como la posibilidad de llevar a cabo experiencias singulares, adaptadas y contextualizadas a las propias realidades.

El "impacto" debe ser entendido básicamente como todos los cambios tangibles e intangibles y las transformaciones observables en las organizaciones, en los actores y en las comunidades para una mejor incidencia pública.

Por último, la "sostenibilidad" debe ser asumida como el medio favorable que conduce a la continuidad de los procesos, en este caso de participación política y ciudadana, y a un mejor funcionamiento de las organizaciones; es decir, sostenibilidad institucional y financiera, pero también política y social.

Finalmente, con relación a la generación de desarrollo y construcción de gobernabilidad es importante enfatizar que las mayores posibilidades de gobernabilidad local y desarrollo parecieran encontrarse allí donde la sociedad civil se encuentra organizada y es proactiva, allí donde los líderes sociales y políticos son capaces de interpretar las necesidades y preferencias ciudadanas y darles oportuna respuesta, allí donde los vacíos de poder han cedido paso a la coherencia política, allí donde el desarrollo se piensa y se realiza desde las bases y con las bases, intentando disminuir la incertidumbre política y la exclusión social.

Bibliografía

Arias, Ó., 2010. *Que cada palo aguante su vela*. Discurso pronunciado durante la Cumbre La Unidad de América Latina y el Caribe, Cancún, febrero de 2010.

Bonamusa, M., 1996. ¿Para qué se fortalece la sociedad civil? *Documentos ocasionales*, (41), pp. 14-22.

Caputo, D., s. d. *Propuesta para el Proyecto sobre el Estado de la Democracia en América Latina*. PNUD-DRALC.

Cunill, N., 1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

Dagnino, E., 2006. Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En: Isunza, E. y Olvera, A., coors. 2006 *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Universidad Veracruzana; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología, México, Honorable

Cámara de Diputados, pp. 223-244.

Garretón, M. A., 1991. La democracia entre dos épocas: América Latina 1990. *Revista Paraguaya de Sociología*, (80), pp. 23-27.

Janda, K., Berry, J., y Goldman, J., 1989. *The challenge of Democracy. Government in America*. Boston: Houghton Mifflin.

Lechner, R., 1991. A la búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina. *Revista de Internacional de Ciencias Sociales*, 43 (29), pp. 569-581.

Mariani, R., 2008. Democracia, Estado y construcción de ciudadanía. En: Mariani, coord., 2008. *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD.

Montesquieu, C. L., 1972. *El Espíritu de las Leyes*. Madrid: Tecnos.

O' Donnell, G., 2001. *Human Development, Human Rights, Democracy*. Documento en borrador preparado para el Taller sobre Calidad de la Democracia. San José de Costa Rica, febrero 2002.

OEA (Organización de Estados Americanos), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), IFE (México, Instituto Federal Electoral), AECID (España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), 2010. *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2004. *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina*. Bogotá.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.

Rabotnikof, N., 1993. Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (2), pp. 75-98.

Rueschemeyer, D. E., Stephens, E., Stephens, J. y Huber, E., 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: Chicago University Press.

Schumpeter, J., 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper and Row.

Sermeño, Á., 2006. Democracia y participación política: los retos *de presente, Andamios*. [en línea] Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632006000100001&script=sci_arttext> [obtenido el 11 de abril de 2011].

Vargas, J., 2001. *Propuesta Conceptual y Metodológica para la sección propietaria del PNUD en la encuesta Latinobarómetro 2002 y el aprovechamiento de la sección regular del cuestionario*. [Borrador de discusión interna]. Versión 4, 28 de noviembre de 2001.

Velásquez, F. y González, E., 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Participación ciudadana y democracia en México

Helena Varela Guinot
Doctora en Ciencia Política, Sociología y Antropología Social
Directora del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas
Universidad Iberoamericana de México

El estado en el que se encuentra la democracia en buena parte de los países latinoamericanos (México incluido) se explica en buena medida por la misma forma en que se dio el cambio político y el proceso de democratización. En la mayoría de los casos fueron procesos controlados por las elites políticas, que centraron sus esfuerzos en la modificación de las reglas del juego, mientras que la sociedad se veía obligada a adoptar una actitud más pasiva, pero a la espera de que dichas nuevas reglas trajeran consigo la posibilidad de un cambio real en sus vidas. Pero la realidad se encargó de demostrar que las expectativas de la sociedad estaban demasiado altas, y no tardaron en llegar los cuestionamientos sobre el proceso de cambio: el desencanto y la desafección se fueron haciendo cada vez más presentes.

Es cierto que todos los procesos de cambio suelen venir acompañados de una cierta dosis de desencanto o frustración, debido a que la sociedad siempre se genera muchas más expectativas con respecto al cambio de las que este en realidad puede traer consigo. No olvidemos que las democratizaciones se desencadenan a partir de la crisis del régimen político; dicha crisis da lugar a que la sociedad deposite todas sus esperanzas en el nuevo régimen, el cual, se cree, podrá hacer frente a todos los problemas que el anterior no fue capaz de solucionar. De esta manera, en el imaginario colectivo se crea una imagen idealizada del nuevo régimen. La brecha que se abre entre esa utopía y la realidad es lo que nos permite explicarnos la mayor o menor legitimidad de un régimen político. Es un hecho que en todos los procesos de cambio se va a dar esa brecha; lo que varía de unos casos a otros es la profundidad de la misma. En la medida en que el nuevo

régimen logre atender las demandas ciudadanas y, en todo caso, logre mandar señales en el sentido de que dichas demandas serán atendidas, es probable que el ciudadano se sienta identificado con él y lo legitime, aceptando que el cambio fue para bien. Por el contrario, si el nuevo régimen comienza a funcionar al margen de los objetivos de la sociedad, sin dar resultados concretos, es muy probable que la ciudadanía se cuestione el para qué de los cambios y busque alternativas diferentes al régimen instaurado. Este es el caso de gran parte de los países latinoamericanos, en donde las democracias no han logrado consolidarse, al tener un cierto déficit de legitimidad, producto de los escasos (casi nulos) resultados ofrecidos por las jóvenes democracias.

En el caso de México, se corre el riesgo de que la brecha entre las expectativas sociales y los resultados concretos se vaya agrandando, más todavía porque el camino para llegar a la supuesta democracia ha sido demasiado sinuoso y hasta tortuoso. La ciudadanía está cansada de vivir en permanente transición, y urgida de tener respuestas a sus demandas y soluciones a sus problemas. Ese cansancio hizo que el paso de la utopía a la realidad fuera aún más frustrante.

La cuestión es aún más compleja, pues el proceso de cambio ni siquiera puede considerarse como completado. Aunque en el discurso político se reitera hasta la saciedad que en México se ha culminado la etapa de transición y que finalmente podemos afirmar que vivimos en una democracia, cuando se analiza la naturaleza de los cambios nos encontramos una realidad muy diferente. El cambio político en México se concentró en el ámbito de las reglas del juego que regulan quién y cómo accede al poder, pero se avanzó poco en materia del ejercicio del poder. Salvo excepciones (la ley del servicio civil de carrera, o la ley de transparencia y acceso a la información), las reformas sustantivas que se han introducido en las últimas décadas son reformas que afectan al sistema electoral y al sistema de partidos; por tanto, reformas que se refieren a quién y cómo accede al poder. Por el contrario, son escasos los cambios operados en el ámbito del ejercicio del poder y, como señala Mazzuca (2006), muchos países de América Latina tienen problemas para consolidar su democracia debido a que han modificado las reglas que regulan el acceso al poder, pero poco se ha avanzado en materia de ejercicio del mismo, de tal manera que han seguido estando presentes todas las prácticas de corte "patrimonialista". De hecho, Mazzuca va más allá incluso al distinguir los dos fenómenos: "burocratización" en términos weberianos (cambios en el ejercicio del poder) y democratización (cambios en el acceso al poder), y apunta que las crisis surgen en los países con desequilibrios entre el nivel de burocratización y de democratización: de poco sirve que cambien las reglas de acceso al poder si, una vez que los gobernantes toman posesión de sus cargos, independientemente del partido político al que pertenezcan, lo ejercen con las mismas prácticas de antaño. En el caso de México se agudiza la característica mencionada en el reporte de Claudia Dangond y Patricia Muñoz en relación a la frontera difusa que existe entre lo público y lo privado. Es todavía una práctica común el considerar el poder político como una suerte de feudo, entendido más como un beneficio privado que como una responsabilidad pública. Visto desde esa perspectiva, las reglas electorales poco aportan a la verdadera democratización de un país.

Otro elemento agravante en México es la enorme brecha existente entre los que más tienen y los más pobres. Con un índice Gini de 0.485, México ocupa el lugar 91, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano realizado por la ONU en 2005. Basta un dato para evidenciar las enormes diferencias sociales existentes en el país: un solo hombre en México, el más rico del mundo (Carlos Slim), acumula casi el 5% del PIB del país. Difícilmente puede pensarse en una democracia donde existen estas diferencias, y en donde los más desfavorecidos no tienen acceso a servicios básicos, en donde el salario mínimo es de 5 dólares diarios, el 31% de la población recibe menos de dos salarios mínimos diarios y el 20,8% recibe entre dos y tres salarios, esto es, más de la mitad de la población vive con menos de 15 dólares diarios (según datos del INEGI del 2010).

La situación se ha vuelto más complicada en los últimos años, debido a la falta de crecimiento económico y al incremento de la violencia vinculada a las actividades del crimen organizado. La conjugación de ambos fenómenos ha dado lugar a una mayor conflictividad y polarización sociales. Algunos analistas han llegado a plantear la teoría del Estado fallido, visto desde la perspectiva de la incapacidad del Estado de dar respuesta a las demandas de la sociedad, e incluso de cumplir con sus funciones básicas de defensa de la población y garantía de las necesidades básicas.

Sin entrar en el debate sobre si estamos ante un caso de Estado fallido o no, lo importante es ver este escenario desde el otro lado, el de la ciudadanía.

Desde esa perspectiva, encontramos un panorama semejante: si bien se han dado avances en determinados ámbitos, las materias pendientes siguen siendo muchas, de tal manera que en México estamos lejos de poder hablar del desarrollo de una ciudadanía plena, consciente de sus derechos y de sus obligaciones. Si utilizáramos las categorías empleadas por Almond y Verba para analizar el tipo de cultura política en México, nos encontraríamos con que una buena parte de la sociedad mexicana está conformada por súbditos, más que por ciudadanos. Mencionábamos antes que muchos gobernantes se ven a sí mismos como señores feudales pero, de forma paralela, muchos gobernados se comportan como vasallos que esperan que el gobierno resuelva sus problemas, sin estar conscientes ni de sus derechos ni de sus deberes. Este tipo de actitudes se refleja en una dependencia excesiva del gobierno, puesto que los miembros de la sociedad no se conciben a sí mismos como sujetos, autónomos y capaces de tomar decisiones encaminadas a solucionar sus problemas. Por el contrario, de forma generalizada se espera que sea el gobierno el que atienda las demandas. Este hecho explica por qué, en países como México, la sociedad se ha cansado de la democracia antes incluso de que el régimen haya sido instaurado de forma plena. Mientras el ejercicio del poder se siga rigiendo por mecanismos de tinte autoritario y mientras los afectados por este ejercicio no adquieran consciencia de su capacidad de incidir y cambiar las reglas, seguiremos teniendo gobernantes autoritarios elegidos de forma democrática, lo cual no hará sino crear más frustración y desafección.

La otra cara de la moneda está marcada por movilizaciones exitosas que demuestran el potencial de cambio que tienen los actores sociales. La última década en México ha estado marcada por una serie de movilizaciones, como la huelga estudiantil (1999), el movimiento en contra de la construcción de un aeropuerto en Atenco (2001), el conflicto minero

(2006), movilizaciones electorales (2006), el conflicto de la APPO en contra del gobernador de Oaxaca (2006), el movimiento en contra de la desaparición de Luz y Fuerza del Centro (2006) o las marchas en contra de la inseguridad y la violencia (2004, 2008, 2010 y 2011). El éxito de estas movilizaciones ha sido variado, pero en todos los casos se ha puesto de manifiesto la capacidad de presión que pueden tener los movimientos sociales y, por tanto, el protagonismo que puede adquirir la ciudadanía como actor clave de las democracias. No hay que olvidar tampoco los logros obtenidos por determinados grupos en defensa de los derechos humanos o por la protección del medio ambiente; cabe destacar, por ejemplo, el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos, que comenzó como un grupo muy pequeño y hoy en día tiene una presencia en buena parte de los estados de la república y participa en redes latinoamericanas y mundiales, logrando detener varios mega-proyectos hidráulicos, que podían tener un enorme impacto medioambiental.

Las experiencias de éxito reportadas nos dejan una clara lección para México: los mayores avances en materia democrática no han venido de las elites, sino de la presión ejercida por la sociedad, que a través de movilizaciones de diferente índole ha exigido se dé respuesta a sus demandas, incidiendo en la agenda política nacional o local. La clave está en que dicha sociedad encuentre los canales formales para participar; de no tenerlos, es probable que se agudicen los conflictos, más todavía a raíz del clima de violencia y polarización que se vive en el país.

Para lograr democracias que sean reconocidas y aceptadas socialmente es necesario que tengamos ciudadanos. Ahora bien, la participación ciudadana no debe entenderse nada más como la forma de llenar los vacíos de poder generados en las actuales democracias, no debe ser nada más la forma de hacer frente a las deficiencias de los gobiernos, de manera que los ciudadanos hagan las tareas que los gobernantes no han sido capaces de llevar a cabo. La participación ciudadana debe adquirir un valor en sí misma, debe ser centro de estos nuevos modelos democráticos, porque es la única manera de romper las inercias del pasado y lograr una verdadera transformación de nuestras sociedades. Probablemente, ello implique revisar el tipo de democracia que tenemos en nuestros países, asumiendo que debemos ir más allá de las reglas electorales, pensando en un ejercicio del poder verdaderamente democrático. También, esta perspectiva obliga a considerar la participación ciudadana no como un sustituto de la representación (cuando esta falla) sino como un verdadero complemento a la misma, en donde el ciudadano se convierte en el sujeto principal del ejercicio del poder.

Bibliografía

Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2005. *Constitución Política de la República de Chile*.

Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2007. *Agenda pro participación ciudadana 2007*

El Ciudadano, 2010. Ley de participación ciudadana nacerá truncada por el Gobierno y el Congreso. *Elciudadano.cl*, [en línea] 02 de noviembre. Disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2010/11/02/ley-de-participacion-ciudadana-nacera-truncada-por-el-gobierno-y-el-congreso/> [obtenido el 03 de marzo].

Garretón, M. A., 1991. La democracia entre dos épocas: América Latina 1990. *Revista Paraguaya de Sociología*. (80), pp. 23-77.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2002. *Informe de Desarrollo Humano*. Santiago: Naciones Unidas.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2004. *Informe de Desarrollo Humano*. Santiago: Naciones Unidas.

Portales, F. 1999. *Chile: una democracia tutelada*. Santiago: Catalonia.

Participación ciudadana en Chile: avances y deudas pendientes

Carlos Pressacco Chávez
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología
Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Alberto Hurtado, Chile

A finales de los '80, la sociedad chilena inició un proceso de transición desde el régimen autoritario-militar inaugurado con el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973. Dicho proceso fue puesto en marcha con el plebiscito de 1988 en donde se decidía la continuidad del régimen militar y de su conductor, el General Pinochet, o la realización de elecciones generales y abiertas en diciembre de 1989. El triunfo de la opción "No" abrió el camino de la recuperación de la democracia que desembocaría en la asunción del presidente Patricio Aylwin el 11 de marzo de 1990.

En perspectiva comparada, el proceso chileno se encuadra dentro de los procesos de transición calificados como "pactados" o "negociados", en donde el régimen saliente abandona el poder del Estado reservándose un importante espacio de negociación con las fuerzas políticas democráticas y, por otro lado, condicionando el margen de maniobra de la naciente democracia. La más importante evidencia de estos condicionamientos la constituye la Constitución Política aprobada fraudulentamente mediante un plebiscito que no cumplía con las mínimas condiciones de la competencia electoral en 1980 y reformada mediante otro plebiscito (esta vez en condiciones regulares) en julio de 1989, antes de la realización de las elecciones generales de diciembre del mismo año.

En tal sentido, el ordenamiento constitucional ha significado una importante restricción para que el sistema político pueda dar cauce a demandas populares largamente postergadas.

Es Garretón (1991) el que se refiere a estas restricciones como "enclaves autoritarios" e identifica un conjunto de enclaves institucionales, entre ellos el sistema electoral binominal, la existencia de senadores institucionales (vitalicios e institucionales, que no

son elegidos democráticamente) y el régimen municipal y regional de carácter corporativo. De estos tres enclaves dos han sido ya modificados, conservándose solamente el primero relativo al sistema electoral.

Pero además de estas restricciones institucionales, la naciente democracia chilena enfrentó otras limitaciones. Unas derivadas de los temores que la elites tenían a una posible regresión autoritaria producto de un incremento explosivo de demandas ciudadanas mal canalizadas (es importante recordar que cuando el General Pinochet dejó la presidencia de la república conservó su cargo de comandante en jefe del ejército). Otras limitaciones tenían su origen en la profunda redistribución del poder social y económico generado bajo el régimen militar y que derivó en un incremento de la concentración de la riqueza y el debilitamiento de las organizaciones de los sectores populares. Todo ello en el contexto de una reforma estatal de corte neoliberal que ha sido reconocida como una de las más ortodoxas, que redujo el tamaño del Estado privatizando total o parcialmente la provisión de bienes sociales (educación, salud, pensiones) y que deterioró los indicadores sociales en una intensidad nunca antes vista (solo como ejemplo, cabe recordar que al final del régimen militar el 40% de la población chilena estaba en situación de pobreza).

Este conjunto de restricciones han dado lugar para que se califique a la democracia chilena como una democracia "tutelada" (Portales, 1999), en donde la voluntad popular es puesta sistemáticamente entre paréntesis por una institucionalidad de escasa calidad democrática y por la capacidad de veto de los denominados poderes fácticos como las fuerzas armadas y los grandes grupos económicos.

1. La debilidad de la sociedad civil y las innovaciones en materia de participación ciudadana

Estos antecedentes son útiles para comprender la debilidad de la participación ciudadana en nuestro país. Una debilidad que se despliega en tres frentes principales:

a) De las organizaciones de la sociedad civil: si bien en Chile existe un importante número de organizaciones sociales, ello no se traduce necesariamente en una acción colectiva capaz de plantear demandas y obtener respuestas por parte del sistema político. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2004, "el 77% de las personas ha tenido una baja o nula participación histórica en la realización de acciones individuales o colectivas vinculadas a la defensa de sus derechos" (PNUD, 2004, p. 223).

b) De la cultura política: la idea de orden es central en la sociedad chilena y la experiencia autoritaria (interpretada como el resultado del caos y exceso de conflictividad) tiende a reforzar la idea de que la participación ciudadana, una mayor capacidad para expresar opiniones y demandas al menos potencialmente conflictivas, se traduce en miedo al conflicto, temor al caos: "a la par que

quisiera 'vivir su propia vida', recuerda que el deseo de libertad socava el orden y lleva al conflicto. Por temor a sí mismo, al desorden que podría provocar su subjetividad, el individuo se disciplina" (PNUD, 2002, p.62).

c) De la institucionalidad democrática: si se toma en cuenta el índice de democracia electoral, el régimen político chileno obtiene la más alta puntuación. Sin embargo, dicho resultado requiere matices. Al menos dos si nos centramos en las instituciones fundamentales de la democracia representativa: por un lado, el sistema electoral binominal, en el marco de un sistema de partidos múltiples y habiendo sido generado en un contexto autoritario, constituye una fórmula poco democrática; por otro lado, la ciudadanía chilena solo tiene la posibilidad de elegir cinco cargos de elección popular (presidente, senadores, diputados, alcaldes y concejales, estos dos últimos en el ámbito municipal), sin incluir a las autoridades de las regiones, tal como actualmente lo hacen casi todos los países de la región.

Pero más claramente se pueden observar las debilidades de la institucionalidad democrática chilena si se analizan las herramientas de participación que permiten el involucramiento de la ciudadanía en el proceso de toma decisiones en los asuntos públicos.

Desde este punto de vista, dos son los mecanismos institucionalmente reconocidos en la legislación. Por un lado están los plebiscitos. Este mecanismo de democracia directa está contemplado en la Constitución y puede ser utilizado bajo circunstancias muy específicas[33] y también está presente en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades[34].

Por otro lado, es precisamente en esta última ley en donde se puede observar un énfasis en materia de participación ciudadana. La última reforma municipal (1999) establece que cada municipalidad deberá establecer una ordenanza en la cual se definan las modalidades de participación. En lo que al Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) se refiere, no lo elimina pero será cada municipalidad la que defina su integración, competencias, organización y funcionamiento, a propuesta del alcalde y con la aprobación del concejo. El CESCO tendrá la obligación de pronunciarse sobre la cuenta pública del alcalde y la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y podrá utilizar el recurso de reclamación. Por su parte, el alcalde deberá informar al concejo sobre los presupuestos de inversión, el de desarrollo comunal y el plan regulador, y el CESCO tendrá quince días para formular sus observaciones a dicho informe.

Además del CESCO, esta ordenanza debe regular dos nuevos mecanismos participativos, las audiencias públicas y las oficinas de reclamos:

33. La Constitución Política de la República establece, en su artículo 128, que: "si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito".

34. En su artículo 104 establece que "el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos siguientes". Se requerirá el 10% de la firmas de los ciudadanos inscritos.

a) Las audiencias públicas quedan reguladas como un mecanismo a partir del cual las autoridades comunales conocerán las materias que estimen de interés comunal. Estas serán solicitadas por al menos 100 ciudadanos –en las comunas de menos de 5.000 habitantes será el concejo quien determine ese número– y deberán ir acompañadas de las firmas de respaldo así como de fundamentos para la petición.

b) Una de las medidas más interesantes de la nueva ley es la obligación municipal de habilitar y mantener una oficina de partes y reclamos abierta a toda la comunidad, que contará con un procedimiento para atender los reclamos vecinales. El municipio deberá responder a los mismos en un plazo máximo de 30 días.

Por otro lado, y en el ámbito de la administración central, desde mediados de los noventa se comienzan a implementar un conjunto de iniciativas (la más temprana tiene relación con la introducción del componente participativo en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental al alero de la recientemente creada Comisión Nacional de Medio Ambiente, Conama) a las que se agregan, con especial impulso durante el gobierno de Lagos (2000-2006) otras innovaciones.

Lugar destacado tiene el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana, que tiene por objetivo generar una cultura participativa en el ámbito de los ministerios de tal manera que la ciudadanía pueda hacer uso de cada vez más amplios espacios de participación, que se extienden desde el acceso a la información hasta la incidencia en la gestión gubernamental por medio de la opinión, trabajo o decisión. La iniciativa significó la constitución de una red de encargados de participación integrada por funcionarios públicos de nivel intermedio y directivo de los ministerios y servicios.

Durante el gobierno de Bachelet (2006-2010) se elaboró la Agenda Pro Participación Ciudadana sobre la base de cuatro grandes ejes: participación ciudadana en la gestión pública, derecho a la información, fortalecimiento de la asociatividad y diversidad y no discriminación (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2007).

2. La nueva Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

En materia legislativa se envió al Congreso el proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que condensaba un conjunto de iniciativas resultado de un proceso en donde se involucraron diversos actores del mundo social, político y académico[35].

35. Se trató del Consejo Ciudadano (convocado a inicios del gobierno de Lagos e integrado por 23 personas del mundo social), que elaboró una propuesta debatida en 74 talleres a lo largo de todo el país en donde participaron más de seis mil dirigentes.

Luego de 5 años de trámite legislativo, el proyecto fue aprobado en 2010, introduciendo un conjunto de valiosas innovaciones, entre las que se destacan:

a) En el ámbito de los derechos fundamentales, se reconoce el derecho de todas las personas a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos con especial énfasis en aquellas asociaciones que no tienen fines de lucro y las de trabajo voluntario, organizaciones que ahora se inscribirán en un Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

b) Con aportes ordinarios y extraordinarios contemplados en el presupuesto nacional, se constituye un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

c) Se introducen modificaciones en la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado: se agrega el título IV, en donde se reconoce explícitamente el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública poniendo a disposición de la ciudadanía información relevante y oportuna, dando cuenta pública participativa y estableciendo un conjunto de asuntos sobre los cuales necesariamente debe conocerse la opinión de los ciudadanos. A los fines de asegurar que este proceso se cumpla se crean los Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, e integrados por representantes de las organizaciones sociales sin fines de lucro relacionadas con los asuntos que son competencia de cada organismo público.

d) También modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en tres áreas relevantes: 1) reemplaza el actual Consejo Económico Social Comunal (Cesco) por el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil; 2) se rebaja del 10 al 5% el porcentaje de firmas requeridas para que la ciudadanía convoque a un plebiscito comunal; 3) se deberá consignar en la ordenanza de participación ciudadana municipal el tipo de organización que debe ser informada y consultada, la fechas y períodos en los que se llevarán a cabo tales procesos así como los medios a través de los cuales se llevará a cabo la participación.

Sin lugar a dudas, la aprobación de la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública constituye un avance tanto desde el punto de vista de los derechos que refuerza como de las instancias organizativas que se crean, pero no hay cambios profundos.

Sin embargo, la normativa aprobada evidencia diversas debilidades[36]: a) asume el ya

36. En opinión del Senador Navarro, "esta iniciativa es fuerte en organización pero escasa en participación, pues se dan espacio para que se organicen, pero el punto a dilucidar es qué poder de decisión tendrán las organizaciones" (El Ciudadano, 2010).

tradicional énfasis consultivo en materia de participación; b) deja en manos del poder ejecutivo la decisión sobre el volumen del financiamiento comprometido; c) refuerza el principio de autonomía municipal pero, al mismo tiempo, no aprovecha la oportunidad para dar una fuerte señal desde el poder central sobre la importancia de la participación estableciendo algún incentivo económico (por ejemplo, como un indicador a considerar en la distribución del Fondo Común Municipal); si bien baja el porcentaje exigido para que la ciudadanía convoque a un plebiscito municipal, conserva restricciones importantes que hacen costosa y muy difícil su realización para la mayoría de los municipios del país (por ejemplo, no se permite la realización conjunta de elecciones municipales y plebiscitos).

Mirado más ampliamente, el resultado de la reforma es muy pobre si se lo contrasta con las iniciativas propuestas a inicios del milenio. Desde este punto de vista, el sistema político chileno muestra un importante déficit en materia de participación ciudadana tanto si se lo compara con los países desarrollados como con la mayoría de los estados latinoamericanos, que disponen de un abanico más amplio de mecanismos de participación (téngase en cuenta el caso de Colombia).

Un claro ejemplo de ello es lo relativo a la iniciativa popular de ley. La propuesta estaba incluida en las conclusiones del Consejo de la Sociedad Civil y, en julio de 2007, el gobierno de Bachelet presentó el proyecto de reforma constitucional que admitía la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar proyectos de ley. El proceso parlamentario se encuentra estancado y recientemente, en marzo de 2010, un grupo de diputados ingresó un proyecto de ley en la materia.

Bibliografía

Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2005. *Constitución Política de la República de Chile*.

Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2007. *Agenda pro participación ciudadana 2007*.

El Ciudadano, 2010. Ley de participación ciudadana nacerá truncada por el Gobierno y el Congreso. *Elciudadano.cl*, [en línea] 02 de noviembre. Disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2010/11/02/ley-de-participacion-ciudadana-nacera-truncada-por-el-gobierno-y-el-congreso/> [obtenido el 03 de marzo].

Garretón, M. A., 1991. La democracia entre dos épocas: América Latina 1990. *Revista Paraguaya de Sociología*. (80), pp. 23-77.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2002. *Informe de Desarrollo Humano*. Santiago: Naciones Unidas.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2004. *Informe de Desarrollo Humano*. Santiago: Naciones Unidas.

Portales, F. 1999. *Chile: una democracia tutelada*. Santiago: Catalonia.

La esencia de la democracia en un Estado constitucional: unas breves reflexiones

José Luis Rey Pérez
Doctor en Derecho
Profesor de la Facultad de Derecho
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

La lectura del texto "Democracia en América Latina, participación democrática: buenas prácticas en participación ciudadana" contiene ideas muy sugerentes y, con las correspondientes concreciones, aplicables en un país como España. El contenido de este comentario, surgido de las reflexiones contenidas en el artículo citado, se centrará en varios puntos que voy a tratar de forma separada, aun a riesgo de que el resultado final quede algo fragmentado.

1) España comparte con muchos países latinoamericanos una democracia relativamente reciente; como Chile o Argentina, sufrió hasta el último cuarto del siglo XX una dictadura autoritaria y militar donde el reconocimiento y la garantía de derechos brillaba por su ausencia. En este sentido, como señalan las autoras, tampoco la transición que se hizo hacia la democracia puede considerarse completa porque no se planteó como una ruptura sino como una reforma dentro del franquismo que hizo posible la legalización de los partidos políticos y luego la aprobación de una Constitución[37], ésta sí más o menos plenamente democrática. Sobre las características de la transición española se ha discutido mucho y para algunos autores es un modelo por la ausencia de derramamiento de sangre y la voluntad de reconciliación de todos los partidos y fuerzas políticas[38] y, para otros, contuvo algunas carencias relevantes que aún hoy se dejan notar, como, por ejemplo, la ausencia de democracia interna en los partidos, la existencia de listas cerradas, la representación electoral basada en la provincia que hace que el valor de un voto sea diferente en función del lugar donde se resida y la ausencia de reconocimiento de las faltas y de los delitos cometidos durante los 40 años de dictadura, lo que provo-

37. Véase en este sentido la Ley para la Reforma Política (Ley 1/1977 de 4 de enero).
38. Vale la pena recordar el papel fundamental jugado por el Partido Comunista de España (PCE), que renunció a gran parte de su ideología (como la defensa de la república como forma de gobierno) con tal de lograr un acuerdo político que permitiera la llegada del nuevo régimen democrático sin que se produjera un conflicto.

ca que los herederos del régimen quieran obviar tales delitos como si nunca hubieran existido. En este sentido, pienso que el desencanto que se aprecia en la ciudadanía por la democracia se podría evitar con una reforma de nuestra ley electoral que, por ejemplo, estableciera listas abiertas, redujera la unidad de elección para acercarla a la ciudadanía (especialmente cuando las provincias tienen mucha población) y de alguna manera garantizara una participación mayor del ciudadano. Böckenförde señala que se tienen que dar tres condiciones para superar esta crisis de la democracia que corre el peligro de quebrar por desinterés: primero, que haya una posible y permanente remisión al pueblo del poder de decisión y dirección de los órganos representativos; segundo, que el poder de los representantes se encuentre limitado jurídicamente y no devenga en soberanía; y, por último, que el poder de decisión y dirección representativo se pueda corregir y contrapesar democráticamente, bien retirando a los representantes o bien permitiendo la decisión directa sobre ciertos asuntos (Böckenförde, 2000 pp. 133 y ss.).

Por otra parte, el Gobierno de José Luis Rodriguez Zapatero ha intentado, sin mucho éxito, corregir la ausencia de reparación a las víctimas de la dictadura aprobando la Ley de Memoria Histórica, cuyo efecto y eficacia desde su aprobación en 2007 ha sido reducido: hay todavía muchos familiares de desaparecidos que no han logrado dar con los restos de sus parientes y en la prensa siguen apareciendo casos que no parece que se tenga la voluntad de investigar hasta el final[39]. Por lo tanto, en mi opinión, el proceso de transición a la democracia no es un proceso totalmente ejemplarizante. Ha tenido aspectos positivos, pero también ha tenido elementos muy negativos que han recortado y debilitado la democracia de forma particularmente grave. Es urgente, por tanto, no seguir posponiendo la reparación a las víctimas de la dictadura, ya que las democracias no pueden construirse sobre el olvido. Cuando así se hace, como se ha hecho en España, ese olvido termina por reaparecer patológicamente, de forma que el problema que se quería evitar termina por multiplicarse.

2) Cuando se habla de democracia, el primer paso necesario es realizar una delimitación conceptual, porque hay muchas, quizá demasiadas, concepciones acerca de lo qué es y cuáles son los elementos esenciales de una democracia. Personalmente creo que vale la pena apostar por una concepción más amplia que la que parece deducirse de la tesis de Schumpeter, para el que la democracia es tan solo una forma de elección de líderes políticos (Schumpeter, 1984) o las tesis de lo que podríamos denominar democracia procedimental, según la cual hay una serie de contenidos que no pueden ser objeto de discusión, que son el propio procedimiento democrático, esto es, el recono-

39. En la prensa española están siendo publicados desde finales de 2010 una cantidad muy notable de casos de niños que eran robados a sus madres en los hospitales hasta finales de los años 70 y comienzos de los 80 (muerto ya el dictador Franco) en una especie de mafia organizada en la que participaban médicos, religiosos y autoridades. Todo ello ha provocado una demanda colectiva presentada el 27 de enero de 2011 ante el Fiscal General del Estado. Esto demuestra que queda todavía una ingente labor de reparación a las víctimas que no se ha hecho en los 33 años de vida democrática.

cimiento a todos los miembros de la comunidad política del conjunto de los derechos políticos que aseguran la participación en condiciones de igualdad. La mayoría democrática no podría alterar estos contenidos sin incurrir en una especie de contradicción performativa que supondría eliminar democráticamente los elementos consustanciales a la misma democracia que son de naturaleza procedimental[40].

Pese a las contradicciones internas que puede presentar, yo prefiero un concepto de democracia sustantiva, como el que se ha ido extendiendo en un gran número de países sobre todo tras la II Guerra Mundial; en ella, la decisión democrática no puede alterar los derechos contenidos en el texto constitucional y tales derechos son todo un programa que el legislativo se ve obligado a desarrollar. No creo que este concepto necesariamente suponga un recorte a la voluntad de las mayorías por varias razones: lo único que hace es diferenciar dos momentos democráticos cualitativamente diferentes, los constitucionales, donde las decisiones exigen un amplio consenso y se exige normalmente una decisión de la ciudadanía en forma de referéndum[41], y las legislativas, que son las decisiones políticas de cada día. Esto se hace con el objetivo de proteger a las minorías del criterio de las mayorías, dado el peligro potencial que éstas pueden tener para los derechos de esos grupos minoritarios. Así, los derechos fundamentales contenidos en el texto constitucional suponen levantar un coto vedado, en expresión de Garzón Valdés (1993), a la decisión de las mayorías, dado que "los derechos fundamentales, precisamente porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman la esfera de lo *indecidible que* y de lo *indecidible que no*; y actúan como factores no sólo de legitimación sino también y, sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones" (Ferrajoli, 1999, p. 24). Este es el principal rasgo del Estado constitucional que lleva implícita la democracia sustantiva, que la democracia no es únicamente procedimiento sino también contenidos, y esos contenidos no se pueden tocar por mayorías políticas; solo cabría su modificación si se reabriese un procedimiento constitucional. En definitiva, los derechos se consideran como un elemento esencial y consustancial a la democracia; esta no sólo consistiría en la elección de los líderes políticos a través de elecciones abiertas a todos en condiciones iguales de participación, sino también la garantía de un conjunto de derechos humanos sin los cuales la idea misma de democracia quedaría desdibujada.

Esto plantea, a su vez, varias cuestiones que hay que resolver. En primer lugar, qué entendemos por derechos; en segundo lugar, cuál debe ser la nómina de los mismos; y, por último, si con este modelo de organización del Estado no se le está atribuyendo excesivo poder a la judicatura, que tiene la tarea asignada de protección de tales derechos. En relación a lo primero, parto de un concepto positivista corregido o metodo-

40. Véase al respecto, Habermas, J., 1998. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

41. Éste es el caso, por ejemplo, del procedimiento agravado de reforma previsto en el artículo 168 del texto constitucional español, que exige unas mayorías cualificadas en sede legislativa más un referéndum sobre el resultado de la reforma para modificar los derechos o la forma política del Estado.

lógico de los derechos. Para hablar propiamente de un derecho humano fundamental sería necesario estar en presencia de una pretensión moral justificada que recoge los valores de la ética pública (esto es, los valores de dignidad, libertad y autonomía moral, igualdad, seguridad y solidaridad) y que, además, ha sido incluida en una norma jurídica del ordenamiento que posee un carácter vinculante, esto es, que es válida. Normalmente, en los Estados constitucionales de Derecho, la norma que los reconoce es la suprema del sistema jurídico, la Constitución[42]. Junto a los derechos, pero supeditadas a ellos, se encuentran las garantías que constituyen las diversas instituciones que tratan de materializar, hacer efectivos y poner en práctica los contenidos de los derechos. Mientras que aquéllos nos dicen lo que se protege, las segundas nos dicen cómo se lleva a cabo tal protección. Un mismo derecho se puede garantizar de muy diversas maneras; de hecho, las garantías deben estar modificándose constantemente para adaptarse a las circunstancias cambiantes, al desarrollo económico, social y tecnológico que puede suponer un peligro para los derechos. El debate democrático, los diversos programas políticos, han de versar y discutir sobre las variadas maneras en que un derecho se puede hacer efectivo. En definitiva, la discusión política ha de tratar sobre las garantías[43]. El contenido de los derechos, en cambio, no es modificable hasta que no se abra un nuevo momento constitucional.

En segundo lugar, ¿cuál es la nómina mínima de derechos que debería incluir un sistema democrático? ¿Basta con los civiles y políticos o hay que añadir también los sociales? Desde mi punto de vista, en la base de la democracia está la idea de igualdad, una igualdad no únicamente formal en cuanto que se reconocen a todos los derechos de sufragio activo y pasivo, sino también una igualdad sustantiva. Precisamente, el objetivo de los derechos sociales es materializar unas condiciones mínimas de igualdad real a través de la detracción del mercado de la satisfacción de las necesidades básicas, que constituyen el soporte antropológico de los derechos. Si esto es así, y la igualdad forma también parte de la idea misma de democracia, esto significa que una democracia será incompleta si no reconoce los derechos sociales o no los sitúa al mismo nivel que los civiles y políticos. En este sentido, la Constitución española de 1978, que únicamente otorga la máxima protección a las libertades y algunos derechos sociales (la educación, la huelga y la sindicación) dejando fuera todos los demás (algunos tan relevantes como la salud), se puede considerar que consagra un modelo de democracia incompleta, como es siempre la democracia si asumimos un esquema neoliberal. Si en algún momento en España nos decidimos a afrontar un proceso de reforma constitucional, tendríamos que no establecer diferencias entre derechos de libertad y de igualdad si

42. Adopto aquí lo que en la doctrina española se conoce como concepción dualista de los derechos. Véase de Asís, R., 2001.

43. Podemos denominar a éstas garantías primarias. Las secundarias serían las jurisdiccionales, aquéllas que se ponen en marcha cuando las primarias se han vulnerado y un derecho ha quedado sin protección. Véase. en este sentido, Ferrajoli (1999) aunque para Ferrajoli las primarias son los deberes implícitos en los derechos mientras que en la concepción que aquí se defiende, derechos y deberes se sitúan a un mismo nivel, ya que son únicamente dos formas de mirar una misma realidad y las garantías primarias son las instituciones que ponen en práctica esos derechos y deberes.

queremos aumentar nuestra idea de la democracia porque realmente, en su estructura jurídica, no hay nada que diferencie estos dos grupos de derechos. Y quizá también convendría que introdujéramos el principio de no regresividad para así proteger los derechos sociales de eventuales ataques del mercado. Una democracia sin una garantía de un mínimo de igualdad social es una democracia incompleta.

En tercer lugar, la democracia sustancial plantea también la cuestión sobre la tensión entre el legislativo y la judicatura, ya que al ser el poder judicial el órgano que tiene encargada la vigilancia de que el contenido de los derechos no se restrinja, puede funcionar como un poder que recorta la voluntad de las mayorías, castrante de la voluntad política de la ciudadanía. Esto ha cuestionado el modelo de Estado constitucional que algunos autores han calificado como un auténtico fundamentalismo de los derechos, que tendría efectos devastadores sobre la democracia (Martí, 2005). Anna Pintore sostiene que los derechos se convierten en un elemento que termina por devorar la democracia y la capacidad de decidir de los ciudadanos (Pintore, 2001). No obstante, este riesgo, en mi opinión, se puede conjurar. Hay que señalar que los jueces no actúan como poderes contramayoritarios, sino que su función consiste en salvaguardar la democracia, las precondiciones y requisitos sin los cuales no estaríamos en una auténtica democracia, esto es, los derechos. Precisamente, la inclusión de éstos en los textos constitucionales constituye también una decisión democrática especialmente cualificada que es la que se adopta en el momento constitucional. El poder judicial (especialmente, en un sistema de constitucionalidad concentrada como el español, el Tribunal Constitucional) tiene entonces como función principal salvaguardar ese acuerdo democrático originario. Esto significa además que los jueces no se mueven arbitrariamente sino bajo el mandato de la ley, de la Constitución. Es cierto que en ocasiones los derechos se formulan de forma vaga o general (precisamente luego se concretan a través de las garantías), pero aun en esa vaguedad o generalidad determinan unos límites, unas barreras que la mayoría política no puede franquear sin dejar vacíos de sentido esos derechos. Precisamente lo que el Tribunal Constitucional tiene encomendado es vigilar que ese contenido mínimo del derecho no se vea afectado. Y lo hace tomando su resolución de una forma justificada, argumentada y motivada. En el examen de la corrección de la argumentación es donde reside el límite al poder judicial, porque cuando la justicia constitucional interviene lo hace dando razones, motivando sus decisiones, confrontando sus argumentos con los del legislador, y eso forma parte también de la democracia, es democracia[44].

Es verdad que frente a las resoluciones de los órganos encargados de este tipo de asuntos, como el Tribunal Constitucional, no caben recursos. Y es precisamente ahí donde los académicos, juristas e intelectuales deben ejercer un control sobre la corrección de la argumentación para denunciar su incorrección si tal fuera el caso y darla a conocer a la ciudadanía. Como señala Marisa Iglesias, "el Tribunal Constitucional siempre tiene la

44. "En el Derecho de las sociedades democráticas, lo que importa no son sólo las decisiones, sino las razones –o cierto tipo de razones– que pueden darse en favor de las decisiones" (Atienza, 1999, p. 39)

última palabra pero no necesariamente la interpretación correcta. Esta interpretación correcta la debemos buscar en los argumentos, en el mérito de las razones que aportan los participantes competentes de la práctica. De este modo, es preciso exigir al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, que ofrezca los mejores argumentos" (Iglesias, 2000, p. 102). Creo que Zagrebelsky, al analizar el funcionamiento del Tribunal Constitucional italiano, tiene razón cuando defiende que lo ideal sería que las decisiones se tomaran por unanimidad. Para él tomar las decisiones en el seno del Tribunal votando es una segunda vía, no la mejor, la forma de solucionar un punto que esté estancado (Zagrebelsky, 2008)[45]. Y en el fondo debería ser así también la democracia, que las mejores razones convencieran a todos; como en la práctica, obviamente esto no es posible y en muchas cuestiones existe urgencia, las decisiones se adoptan por el voto[46]. Esto significa asumir la regla Thaylor que parte de la presunción de constitucionalidad, presunción que solo se quiebra cuando todos o una mayoría de los miembros del Tribunal Constitucional estuvieran de acuerdo acerca de la invalidez de la norma (De la Lora, P., 2000)[47]. Pero lo adecuado sería llegar a una solución unánime por las razones y argumentos que la acompañan. El Tribunal Constitucional, como el resto del poder judicial, es un órgano interpretativo regido por el principio de la racionalidad argumental. De ahí que se puedan criticar sus resoluciones cuando las razones aportadas en la motivación de las sentencias no sean solventes o suficientes. Esto supone abrir la interpretación constitucional a lo que Häberle denomina la "sociedad abierta de los intérpretes constitucionales" (Häberle, P. 2001, p. 1487). El modelo de Estado constitucional es un modelo profundamente democrático que busca el equilibrio entre los poderes y que parte de la democracia no como mero sistema de votación, sino como la toma de decisiones racionales a partir de la argumentación y de la deliberación. Una toma de decisiones que diferencia entre los derechos y sus garantías, entre el momento constitucional y los momentos políticos o legislativos.

En España, no obstante, la tarea del Tribunal Constitucional ha sido criticada, no tanto en su faceta de última instancia garantizadora de los derechos como en su labor de instancia que debe velar por la validez de las normas inferiores de acuerdo con el contenido constitucional, algo que se ha puesto especialmente de manifiesto en relación a los Estatutos de Autonomía de las diversas regiones y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, se ha criticado la formación política del Tribunal Constitucional, ya que sus miembros son elegidos por las Cámaras (cuatro el Congreso y cuatro el Senado), el gobierno (dos) y el Consejo General del Poder Judicial (dos). Estas críticas apuntan a que las decisiones que toma el Tribunal, más

45. "Cuando se vota, permanece siempre un regusto amargo incluso en el caso de que se pertenezca a la mayoría" (Zagrebelsky, 2008, p. 47).

46. "En una situación ideal de argumentación el voto no debería cumplir ningún papel, ya que parece que el resultado esperado es el de la unanimidad de todos en las decisiones. En un estado ideal, los participantes en la deliberación serían perfectamente racionales y tendrían información completa, de manera que deberían coincidir en determinar cuál es la respuesta correcta", (Martí, J. L., 2001., p. 168).

47. "Defender el principio *in dubio pro legislatore* implica que al que alega la inconstitucionalidad le corresponde la carga de la prueba y que ante la falta de elementos suficientes para contrastarla se utiliza la presunción como forma de salir del *impasse*" (De la Lora, P., 2000, p. 63).

que responder a la lógica jurídica del propio texto constitucional responden a la ideología política de sus miembros. Si esto es así, entonces aquí la judicatura ya no funcionaría como un contrapeso de las decisiones políticas sino más bien como un respaldo a las mismas. Sin duda, cabe pensar en qué mecanismos de reforma podrían ser necesarios en el Tribunal Constitucional, pero quizá no, como algunos sugieren, para adaptarlo más a la realidad política de cada momento, sino para hacerlo de verdad sensible a los intereses y protección de las minorías. Porque la única justificación de su papel en un Estado constitucional es que actúe como garante de los derechos de las minorías y, en consecuencia, que esté especialmente sensibilizado con el discurso y la tradición de los derechos. Su capacidad de actuar como poder contramayoritario únicamente se puede justificar si actúa para defender los derechos y lo hace argumentando racionalmente desde el propio texto constitucional no en clave originalista, sino adaptando su discurso a las circunstancias de cada momento de acuerdo con la finalidad y el sentido de los derechos reconocidos en el texto constitucional.

3) Pero la democracia, además de garantía de derechos civiles, políticos y sociales, exige también participación ciudadana. Hoy quizá uno de los principales riesgos que afectan a la democracia en Latinoamérica y España es el distanciamiento entre la clase política y la ciudadanía, el desencanto que esta sufre por el propio sistema político, ya que no siente que sus representantes escuchen sus reivindicaciones. Nuestros sistemas pueden morir si no hay participación ciudadana. Esto supone acercar la política a la ciudadanía, porque sin participación la democracia será tan solo una ficción. Los ciudadanos tienen la sensación de que los políticos forman una elite cerrada que solo los recuerda cuando llega el momento de las elecciones, sin que sus intereses se tengan en cuenta cuando ese momento ya ha pasado. Si queremos una ciudadanía participativa es necesario, entre otras cosas, involucrar a los ciudadanos en aquellos elementos de la política que les son más cercanos, como las cuestiones locales, el diseño y decisión sobre las políticas municipales. Creo que para esto se podrían aprovechar las nuevas tecnologías y de esa forma crear redes y foros donde los ciudadanos pudieran dar sus opiniones. Acercar la democracia a la ciudadanía no significa tomársela menos en serio, sino más bien todo lo contrario. Se trata de idear nuevos cauces de participación y aprovechar los nuevos medios de comunicación social para asegurar así una garantía efectiva de la libertad de expresión, que es uno de los elementos más importantes sin los que la democracia no es posible.

Además, y quizá con carácter previo a esto, se requiere pensar también en instrumentos de garantía de los propios derechos políticos, es decir, inventar esquemas que liberen tiempo a los ciudadanos para poderse dedicar a los asuntos públicos. En ocasiones, cuando la propuesta de la renta básica (atribuir un ingreso incondicionado y universal a todos los miembros de la comunidad política) se ha argumentado desde la concepción política del republicanismo, el acento se ha puesto en que sería una manera de garantizar un tiempo libre para todos que luego podría repercutir en beneficio de la comunidad. Otro de los desafíos que la democracia tiene en el siglo XXI es precisamente lograr mayores cotas de participación, porque sin esta (igual que sin el reconocimiento de los derechos) la democracia se vaciaría de contenido. Se trata, en definitiva, de dos

reformas que son imprescindibles: por un lado, reformas que revitalicen la democracia de forma que ésta pase de un mero sistema de votación a un mecanismo de deliberación y discusión sobre los temas colectivos. Esto pasa por profundizar la participacion sobre todo a nivel local. Por otro, idear garantías que hagan esto posible, que permitan hacer efectivo y real el derecho a la participación.

Bibliografía

Atienza, M., 1999. El Derecho como argumentación. *Isegoría*, (21).

Böckenförde, E. W., 2000. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.

Cortes Generales, España. 1977. *Ley para la Reforma Política*. (BOE-A-165).

De Asís, R., 2001. *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*. Madrid: Dykinson.

De la Lora, P., 2000. La posibilidad del constitucional thayeriano. *Doxa*, (23) p. 50.

Ferrajoli, L., 1999. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

Garzón, E., 1993. Representación y democracia. *Derecho, ética y política*. pp. 631-650.

Häberle, P. 2001. El Estado constitucional. México: Insituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.

Habermas, J., 1998. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

Iglesias, M., 2000. Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constituciona, *Doxa*, (23).

Martí, J. L., 2001. Democracia y deliberación. Una reconstrucción del modelo de Jon Elster, *Revista de Estudios Políticos,* (113).

Martí, J. L., 2005. El fundamentalismo de Luigi Ferrajoli. Un análisis crítico de su teoría de los derechos fundamentales. En: Carbonell, M.y Salazar, P. eds. *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Madrid: Trotta; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, pp. 365-402.

Pintore, A., 2001, Derechos insaciables. En: Ferrajoli, L. ed., 2001. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.

Schumpeter, J., 1984. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.

Zagrebelsky, G., 2008. Principios y votos. *El Tribunal Constitucional y la política,* trad. M. Mtnez. Neira, Trotta, Madrid, 2008.

La Unión Europea como posible modelo de integración democrática, participación política y desarrollo de derechos y libertades públicas para América Latina

Emiliano García Coso
Doctor en Derecho
Profesor de la Facultad de Derecho
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Introducción

La celebración del bicentenario de la independencia de América Latina y su grado de consolidación democrática mediante la mejora de los procedimientos de participación democrática y reconocimiento de derechos y libertades públicas es el marco propicio para tratar de analizar cómo puede contribuir la Unión Europea a la realidad de América Latina.

Una perspectiva comparada de ambas realidades en el plano del funcionamiento democrático, participación política y reconocimiento de derechos y libertades puede servir de campo de prueba para observar los avances y las lagunas existentes y tratar de extraer experiencias que puedan contribuir al debate en América Latina para construir sociedades más inclusivas y generadoras de oportunidades para todos los colectivos que integran la sociedad latinoamericana. En esta comparativa, los doscientos años de historia independiente de los Estados que integran América Latina frente a los sesenta años de lenta integración europea no parece que juegue a favor de los primeros.

Los procesos de independencia en América Latina no se tradujeron en desarrollo, participación democrática, reducción de la pobreza, reconocimiento de derechos y libertades para todos los estamentos y minorías integrantes de las sociedades nacientes y sigue vigentes los problemas detectados por Dangond y Muñoz, citando a Garretón. Los intentos de integración regional latinoamericanos no han desembocado en avances sustanciales en el plano político ni económico (Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, Sistema de Integración Centroamericana y, más recientemente, Unasur, ALBA, etc.).

Por el contrario, la Unión Europea surge de la premisa de que la integración en una entidad supraestatal es la solución a enfrentamientos bélicos continuos entre los Estados de Europa, que la cooperación intracomunitaria es el medio para lograr un desarrollo económico y un crecimiento sostenible. Además, el progreso económico basado en un modelo liberal es el camino para lograr una consolidación democrática mediante instituciones independientes, generando una sociedad moderna e inclusiva y un espacio de disfrute de derechos y libertades en condiciones de igualdad independientemente de la nacionalidad, etnia, religión, etc. La suma de estos elementos contribuye a que la ciudadana europea sea el epicentro de la vida política europea, aproximándose así a los siete elementos que caracterizan una democracia según Robert Dahl y a los retenidos por O'Donnell, ya analizados por Dangond y Muñoz.

La estructura del presente análisis se divide en algunas reflexiones sobre la relevancia y garantía de la democracia en la Unión Europea y en los mecanismos europeos de participación política y en la salvaguarda de los derechos y libertades. De este análisis se pueden extraer puntos de reflexión para el debate en la sociedad latinoamericana que concienciencien a sus dirigentes políticos para que ubiquen a sus ciudadanos en el centro de sus prioridades, porque solo así se pueden lograr sociedades más inclusivas, combatir las desigualdades aún existentes y mejorar la vida democrática.

1. La democracia como "*conditio sine qua non*": principio y fin de la Unión Europea

La democracia es la condición que define la existencia de la Unión Europea, su funcionamiento en el plano interno y externo y es la forma política indispensable para poder sumarse al proyecto de integración europea. Estas tres vertientes de la democracia en la Unión Europea deberían ser extrapolables a los procesos de integración regional en América Latina como premisa innegociable.

El fundamento de la existencia de la Unión Europea como entidad supraestatal se ordena en torno a unos principios y valores que están presentes en sus tratados de funcionamiento. La Unión Europea y los Estados que la integran establecen sus respectivos ámbitos de actuación en el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), en vigor, desde 1 de diciembre de 2009. En el preámbulo del TUE, los Estados confirman su adhesión a los principios de libertad, democracia y respecto de derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho. Declaración de intenciones que se plasma en disposiciones específicas tanto en el TUE como en el TFUE, generando obligaciones jurídicas para los Estados miembros y el compromiso de las instituciones europeas (Comisión Europea, Consejo, Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Tribunal de Justicia, entre otras) de garantizar su cumplimiento en el marco de sus respectivas competencias.

En el artículo 2 del TUE se estipula que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores no son una mera declaración de intenciones sino que deben inspirar la actuación de las instituciones de la Unión Europea y la de sus Estados miembros. Su incumplimiento da lugar a procedimientos de incumplimiento que pueden generar sanciones económicas e, incluso, políticas. Este último supuesto está expresamente contemplado en el artículo 6 y 7 del TUE. El primero es un reconocimiento del compromiso de la Unión con los derechos y libertades contemplados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000. El segundo prevé un mecanismo de sanción política para aquel Estado cuya actuación suponga un riesgo claro de violación grave de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE.

La exigencia del valor de democracia se traduce también como condición indispensable para solicitar la adhesión a la Unión Europea. En este sentido, las ampliaciones con Grecia en 1981 y con España y Portugal en 1986 estuvieron en sus negociaciones condicionadas a que se consolidaran como democracias. Las posteriores ampliaciones que se han producido en la Unión Europea hasta sus actuales 27 Estados miembros han estado sujetas al cumplimiento por el Estado candidato de los denominados criterios de Copenhague de 1993, que se acordaron para afrontar la solicitud de adhesión de los países de la Europa central y oriental. Entre los tres criterios exigidos se encuentra el de la existencia en el país candidato de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Este criterio es objeto de supervisión continua por parte de la Comisión Europea y es analizado a la hora de votar unánimemente en el Consejo Europeo la adhesión de un nuevo Estado miembro. Precisamente, este criterio ha generado algunas dilaciones en los procesos de adhesión de Rumania y Bulgaria, y, actualmente, con la adhesión de Turquía.

Los valores y principios sobre los que se edifica la Unión Europea no solo son exigibles en el plano externo sino que también existe el compromiso, reflejado en el artículo 3.5 del TUE, de que la Unión Europea promoverá estos valores en sus relaciones con terceros países y contribuirá a la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño. Fruto de este compromiso, la Unión Europea en sus acuerdos internacionales de cooperación económica y diálogo político, de asociación, etc., introduce explícita o implícitamente una cláusula de respeto de los Derechos Humanos y de fomentar el diálogo político para consolidar los procesos democráticos abiertos. Latinoamérica no es una excepción a esta regla. Tanto en las relaciones birregionales (CAN, Mercosur, Sicam) como en las relaciones bilaterales (Chile, México, Colombia, Perú), existen diversos capítulos de los acuerdos de asociación marco y de cooperación en vigor que, aunque centrados en mejorar las relaciones económicas y comerciales, tienen un claro impacto en el fomento de la democracia, participación política, derechos humanos y protección de minorías.

2. La participación política de la ciudadanía europea y salvaguarda de derechos y libertades

La Unión Europea no ha podido prescindir del apoyo y participación activa de la ciudadanía europea, categoría política configurada por los nacionales de los Estados miembros como estatuto complementario a la nacionalidad. Por ello, a la hora de establecer los principios democráticos sobre los que se construye afirma, en el artículo 9 del TUE, que los ciudadanos se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones y órganos. Se compromete en el artículo 10 del TUE que la Unión se basa en una democracia representativa y que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Para ello, se fomentará la creación de partidos políticos a escala europea y asociaciones representativas para que las instituciones europeas establezcan un diálogo con ellos, sin olvidar el papel que debe desempeñar la sociedad civil. Se establecen así las bases para garantizar una participación de los ciudadanos, de sus asociaciones y, en suma, de la sociedad civil.

Entre los grandes avances logrados para una mayor identificación de la ciudadanía europea con la Unión se encuentran los derechos y libertades reconocidos en los artículos 18 a 24 del TFUE. En estas disposiciones se plasma el derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad, a circular, residir y trabajar en cualquier Estado miembro, a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia, a disfrutar de la protección diplomática y consular y del derecho de petición al Parlamento Europeo y a dirigirse al Defensor del Pueblo europeo. Este elenco de derechos y libertades se ha completado con la máxima manifestación de participación ciudadana en la vida política como es el derecho a la iniciativa ciudadana en el artículo 11.4 del TUE y en el artículo 24 del TFUE. El desarrollo de este derecho se ha traducido en la reciente aprobación del Reglamento 211/2011, de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana, donde se regulan detalladamente las condiciones para que pueda darse. Con ello, se dota de un mecanismo para que la ciudadanía europea pueda participar directamente en la aprobación de normas europeas y crear así una conciencia política europea con participación directa en el proceso legislativo europeo. Esta iniciativa debería ser contemplada en realidad latinoamericana como mecanismo para incentivar la participación regional y consolidar una conciencia política regional.

Este elenco de derechos ha venido a ser reforzado y modernizado con la consideración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 se elevó a rango de derecho originario y con fuerza vinculante. Los artículos 39 a 46 reinciden en la protección de los derechos y libertades descritos más arriba. Pero lo más relevante es el reconocimiento expreso, con rango "constitucional", de derechos y libertades que dan contenido y sentido a los valores defendidos por la Unión Europea de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad y justicia. Cada uno de ellos traducidos en derechos concretos que confirman el éxito de la Unión Europea en su senda hacia una entidad polí-

tica propia, democrática y generadora de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Carta de los Derechos Humanos va a jugar un papel fundamental tanto frente a las instituciones europeas como frente a los Estados miembros, exigiéndoles en su quehacer diario el respeto de tales derechos. Solo desde la garantía de este elenco de Derechos Fundamentales se puede afirmar la existencia de un auténtico espacio de libertad, seguridad y justicia. Valores que contribuyen a consolidar la vía democrática de la Unión Europea y su consideración de modelo a seguir a nivel internacional. Esta Carta puede ser un punto de referencia a tener en cuenta por los procesos de integración regional latinoamericana y por los Estados que las integran, reforzando su camino democrático y creando un espacio más igualitario y garante de los derechos y libertades de sus ciudadanos.

3. Conclusión

Las breves reflexiones realizadas pretenden argumentar cómo Latinoamérica puede recurrir a la experiencia europea para reforzar sus procesos de integración regional y alentar que tales procesos actúen como motor de estabilidad y refuerzo democrático. Las lagunas detectadas en algunas realidades latinoamericanas pueden ser subsanadas mediante la creación de integraciones regionales económicas y políticas que tengan unas competencias propias respectos a los Estados que la integran. Tales integraciones deben crear una estructura institucional cuya misión sea consolidar un espacio democrático mediante el reconocimiento de derechos y libertades que contribuyan a crear sociedades más inclusivas y a reducir las desigualdades y los niveles de pobreza aún predominantes.

capítulo tres

Nuevas formas de exclusión y movilidad cotidiana en la Ciudad Latinoamericana: el caso de la Autopista Acceso Sur en el Área Metropolitana de Santiago de Chile

Paulette Landon Carrillo
Magíster en Desarrollo, Población y Medio Ambiente
Directora del Departamento de Trabajo Social
Universidad Alberto Hurtado, Chile

Leonardo Moreno Núñez
Magíster en Gobernabilidad y Desarrollo Humano
Director Ejecutivo
Fundación Superación de la Pobreza, Chile

1. Ciudad Latinoamericana, gobernabilidad y políticas urbanas para superación de la pobreza

Durante las últimas décadas, América Latina y el Caribe han experimentado un paulatino pero importante cambio en el foco de sus preocupaciones políticas y sociales. En la década del '80, solo en tres países (Venezuela, Costa Rica y Colombia) se desarrollaban elecciones regulares y ordenadas. Así, el principal problema por el que atravesaban nuestras sociedades en esa época era, precisamente, el retorno a la democracia. Tras un período de sucesivos quiebres institucionales, la gran mayoría de los autores[48] coincide en señalar que uno de los procesos más importantes que ha experimentado la región en este período es el advenimiento de regímenes democráticos. En la actualidad y como nunca antes en la historia, los países de América Latina y el Caribe se encuentran

48. Ver: *Nuestra Democracia. Segundo Informe sobre Democracia en América Latina*, publicado conjuntamente por el PNUD y la OEA el que señala en parte que: "las democracias latinoamericanas deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, e incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces. Los avances en estos frentes y en el diseño y la ejecución de políticas públicas eficaces en tres campos clave –la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública – son esenciales para la sostenibilidad de la democracia en la región. Se trata, sin embargo, de temas que, tal como lo argumenta el informe, no están siendo suficientemente debatidos en América Latina" (2010, p. 15).

mayoritariamente gobernados por grupos y coaliciones elegidas a través de las urnas, en procesos electorales secretos, libres e informados.

Así, hoy en día, la sombra de los regímenes totalitarios parece haber quedado atrás, pero no resulta del todo evidente que esto venga acompañado, necesariamente, de una consolidación de la democracia como forma de gobierno. De hecho, las mayores preocupaciones de politólogos, cientistas sociales y gobernantes se concentran en temáticas tales como la gobernabilidad y la legitimación de los regímenes políticos locales. Esto es debido a razones tan diversas como la debilidad y el anacronismo institucional para encarar los desafíos políticos, sociales y económicos que atraviesa la región o producto de herencias del período militar.

Pero también se cuentan entre estas preocupaciones la presencia de fuertes inequidades sociales asociadas a prácticas de exclusión y marginalidad social, las cuales han sido relativamente constantes durante todo el período.

La región exhibe una trayectoria sinuosa en materia de desarrollo social. Si se analiza la evolución de las condiciones de vida en la región por largos períodos de tiempo, se registra un mejoramiento del nivel promedio de bienestar alcanzado por su población. Pero un análisis más detallado evidencia que la mayoría de los países no cuenta con sistemas eficaces para enfrentar y mitigar las consecuencias negativas de eventuales estancamientos o crisis de la economía.

Esto quedó ampliamente demostrado luego de la denominada "crisis asiática", registrada en 1998, cuando varias subregiones experimentaron un aumento significativo en la incidencia de la pobreza[49]. A su vez, tampoco existe certeza de que las personas, familias o comunidades que superan la pobreza no vuelvan a caer en ella ante la menor vicisitud política o económica[50]. Con todo, la última crisis financiera mundial que comenzó en 2008 ha golpeado con menos fuerza la región, en parte por el multilateralismo en las relaciones económicas. De esta manera, América Latina ha tenido en las demandas de las economías emergentes la principal causa de una menor caída en el bienestar general de la población.

Es también un hecho conocido que la región exhibe los peores índices de desigualdad de ingresos e inequidad en la distribución de las oportunidades en el

49. Según el Panorama Social de América Latina 2010 de la CEPAL. La pobreza se ha reducido en los últimos lustros, pero aún su incidencia sigue siendo muy elevada. Subsisten 183 millones de pobres en la región, de los cuales 74 millones viven en situación de extrema pobreza. Ambos valores son superiores a los de 1980. Luego de la crisis asiática, países de desarrollo avanzado en la región, como Argentina, vieron aumentar la magnitud y la profundidad del fenómeno de la pobreza de manera alarmante.

50. Un fenómeno reciente y alarmante que puede tener repercusiones muy profundas se relaciona con la disponibilidad alimentaria de la región a partir del uso de parte de la producción agrícola como biocombustible y el efecto negativo de las sequías que asolan a varias partes del mundo. Por otra parte, la propia CEPAL (2010) ha señalado que se han "...develado nuevos fenómenos que antes no resultaban tan claros, como aumento del riesgo a caer (o recaer) en la pobreza y la indigencia, el cual deja en evidencia la vulnerabilidad que sufren algunos sectores de la población...". Así, pese a que la pobreza se reduce, las personas que forman parte de la nueva pobreza tienden a estar transitoriamente en ella. Muchas personas y familias se encuentran expuestas al riesgo del despido, una enfermedad catastrófica, la pérdida de la vivienda, etc., lo que provoca su descenso desde la "no pobreza" a la "pobreza" e incluso "indigencia". De forma concomitante con lo anterior, América Latina presenta un patrón ocupacional altamente inestable y rotativo. Ello dificulta iniciar procesos de desarrollo sustentable en el tiempo que eleve a las personas afectadas por la pobreza por sobre el umbral de ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

mundo. Al desagregar los indicadores sociales promedio por estrato socioeconómico, se evidencia que el mejoramiento en las condiciones de vida se ha producido a ritmos diferentes, beneficiando más a los sectores que ya concentraban ventajas iniciales. La persistencia, e inclusive profundización, de las brechas en educación, salud, vivienda, conectividad, servicios de saneamiento, etc., resulta ser el corolario de sociedades altamente desintegradas y segmentadas a nivel social. Con esto, nos referimos a aquellas brechas intolerables política y éticamente y que, por lo demás, se pueden resarcir. Esta distribución tan desigual de los beneficios del crecimiento ha generado una distancia –literal y metafórica– entre ricos y los segmentos medios y pobres, debilitando los lazos simbólicos y materiales que unen a la población y forman su idea de comunidad. Esto atenta gravemente contra la cohesión e inclusión de nuestras sociedades[51].

Así, en la mayoría de los casos, las democracias nacientes no han sido capaces de dar una respuesta adecuada o suficiente a las aspiraciones de justicia social que portaba parte importante de la población y que constituyeron uno de los motores del retorno a la democracia. Lo anterior ha provocado un paulatino debilitamiento en el apoyo popular a las democracias. Algunas encuestas de opinión pública confirman esta conclusión. Por ejemplo, la encuesta Latinobarómetro reporta regularmente que un segmento significativo de la población dice que estaría dispuesto a aceptar gobiernos autoritarios si ello significara una solución a los problemas[52] económicos y sociales de su país. En efecto, las jóvenes democracias están bajo "estrés" permanente debido a las restricciones tanto objetivas como subjetivas para producir un buen gobierno. En América Latina y el Caribe, la democracia parece estar suspendida en algún punto entre la estabilidad y la crisis. No está consolidada, pero tampoco se encuentra frente a la inminencia del quiebre (Lagos, 2001).

En este contexto, el desarrollo social y económico constituye un binomio importante para la gobernabilidad democrática y el bienestar de nuestros países. Sin embargo, en pocas ocasiones esta ecuación se ha erigido bajo pilares sinérgicos y estables en el tiempo. En general, el desarrollo social ha sido visto como un proceso gradual de cambio que experimenta una sociedad, el cual la aproxima a un cierto modelo valorado, elevando, habitualmente, la calidad de vida a partir del acceso de la población a más o mejores bienes y servicios. En ese sentido, las políticas y programas sociales son estrategias definidas racionalmente, entre diversos cursos de acción posibles, que permiten asignar recursos escasos de la manera más eficiente para el logro de ciertos objetivos prefijados en un período de tiempo determinado (Franco y Cohen, 1992). De esta manera, las políticas sociales surgen como una forma de creer que la intervención deliberada en el proceso social permitirá alterar la dirección del mismo en el sentido deseado.

Así, las políticas sociales han servido a propósitos tan diversos como imágenes de desarrollo social han existido. Por ejemplo, algunas políticas sociales han sido un factor clave en la construcción de la identidad nacional. En otros momentos han favorecido la

51. Existen grupos sociales que se han visto especialmente afectados por estas prácticas institucionalizadas de exclusión, tales como los afrodescendientes, los pueblos originarios, los migrantes, los discapacitados y, más recientemente, los adultos mayores.
52. Más información sobre las encuestas del Latinobarómetro puede ser encontrada en www.latinobarometro.org.

integración social y la reducción de la desigualdad. También han creado actoría sociopolítica, han permitido el crecimiento económico, han compensado el déficit o las externalidades negativas del modelo de desarrollo. Finalmente, han permitido el ejercicio de derechos sociales, económicos y culturales, entre otros.

Al revisar el desarrollo histórico de las políticas sociales en América Latina, se puede concluir que éstas constituyen un mosaico de enfoques conceptuales y metodológicos de muy diverso signo. De esta forma, cohabitan perspectivas diferentes y estadios de desarrollo muy disímiles entre los diferentes sectores encargados de la política social. Entre los enfoques conceptuales que determinan los sentidos y objetivos de las políticas destacan: (i) la perspectiva que persigue satisfacer necesidades humanas básicas, (ii) el enfoque de desarrollo de capacidades (iii) el fortalecimiento del capital humano, (iv) capital social y/o (v) capital financiero/físico, (vi) la mitigación de la vulnerabilidad social, (vii) la desactivación de la exclusión o (viii) el aumento de la cohesión social.

Como consecuencia de ello, la arquitectura actual de nuestras políticas sociales se halla habitada por un sinfín de marcos conceptuales. Así, existen sectores de la política social donde encontramos una fuerte preeminencia del enfoque de necesidades humanas (la versión más difundida es aquella que homologa necesidades humanas con necesidades de consumo), como es el caso de los sectores de salud, vivienda e ingresos. Más reciente es el enfoque de capacidades, el cual ha influido en programas focalizados hacia la pobreza. Este posee un carácter más habilitante y favorece, a su vez, la ampliación de las oportunidades con que cuentan las personas. Sin embargo, las iniciativas que han surgido en su nombre exhiben una tendencia más bien cortoplacista. Por otra parte, también se distinguen políticas fundadas en la perspectiva de inclusión e integración social, como en el caso de las estrategias hacia grupos prioritarios.

Los enfoques de capital humano, social y físico/financiero se han consolidado en algunas áreas de política. En la actualidad, su influencia impronta las iniciativas de emprendimiento y fomento a las MIPYME[53], así como las políticas de educación y capacitación hacia la población vulnerable. Hoy por hoy, existe un renovado ímpetu hacia políticas que promuevan una red focalizada de protección social (enfoque de vulnerabilidad), reflejando las condiciones predominantes en la discusión político-técnica.

Cabe señalar que todos estos ensayos y cambios de enfoque han contribuido a mirar nuestros problemas sociales más acuciantes desde diversos ángulos. Sin embargo, los cambios o giros entre ellos no han sido del todo claros y han dejado una estela de dudas sobre su racionalidad. Las inflexiones que se ha registrado en esta materia pueden no resultar obturantes, pero no es menos cierto que "entrecortan" las estrategias y confunden a los ejecutores, ya que la apropiación de enfoques es lenta y dificultosa. Ante esta situación, más que sustituir, lo recomendable es unificar y capitalizar. La resolución de este tema constituye una verdadera deuda de los diseñadores de las políticas, planificadores y principales ejecutores.

53. Micro, pequeña y mediana empresa. En España en término utilizado es PYME (pequeña y mediana empresa). En otros países se hace referencias a las MYPE (mediana y pequeña empresa). *N. del editor*.

Situados en este punto, no podemos dejar de hacer una mención a la política social con enfoque de derechos. Esta es una perspectiva emergente y poco desarrollada en los países de la región, que da precisamente una respuesta, al menos parcial, a la necesidad de conciliar el "qué hacer" con el "cómo hacer", bajo una arquitectura sistémica y "vinculante". Las proyecciones que encierra este enfoque, tanto por su forma como por fondo, son enormes y pueden contribuir de manera significativa al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región y a lograr mayores grados de inclusión y cohesión social.

En la actualidad, uno de los mayores desafíos que América Latina y el Caribe enfrentan hacia el futuro radica en ser capaces de reinventar parte importante de sus políticas e institucionalidad social de modo coherente con un contexto de mayor desarrollo. Las antiguas soluciones, sus formas de construirlas y ejecutarlas resultan insuficientes ante esta nueva realidad económica y social, que incluso ha permitido mover la frontera de lo posible.

1.1. ¿Qué tipo de políticas sociales ayudarían a fortalecer la gobernabilidad democrática y la inclusión en la región?

América Latina y el Caribe requieren ampliar las fronteras de la ciudadanía social, entendida esta como el efectivo ejercicio de los derechos sociales fundamentales. Los mayores grados de equidad e integración que se derivan de esta concepción constituyen una condición *sine qua non* para favorecer sociedades inclusivas, estables y en paz. De allí que al menos un núcleo acotado de las políticas sociales deba erigirse sobre una arquitectura que responda a las exigencias de un enfoque como este.

Sin embargo, existe una indefinición importante en torno a la noción de derechos sociales[54], los cuales suelen estar fraseados de modo genérico y abstracto. Por ello, requieren de un contenido específico y operacional que permita determinar un nivel de ejercicio básico por debajo del cual la ciudadanía de las personas resulta vulnerada[54]. Esto adquiere gran sensibilidad cuando se trata de las dimensiones positivas, es decir, donde los ciudadanos tienen cifradas expectativas de acción (provisión), por parte del medio social que los rodea. Así, ejercer la ciudadanía social requiere estipular una frontera de disfrute fáctico de los derechos (Ordóñez, 2000). Esto nos acerca a la noción de garantías para el ejercicio de los derechos sociales y que de ahora en adelante denominaremos garantías sociales.

La diferencia entre derecho y garantía social radica en que la primera posee una formulación declarativa de elevado contenido ético, mientras que la segunda tiene una función complementaria a la primera y enfatiza las disposiciones que la sociedad ha creado para realizar tal declaración. Estas disposiciones pueden variar según el país o el momento histórico. En el caso de la educación, las opciones son múltiples: algunos países han determinado que el derecho a la educación se ejerce cuando los niños y jóvenes acceden a servicios de educación primaria, otros incluyen la secundaria. Más

54. Éstas son equivalentes a umbrales de ciudadanía debajo de los cuáles la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo de las capacidades humanas se ve fuertemente limitado. Estos umbrales, además de evidenciar el ejercicio (o no) de los derechos, aceleran los procesos de superación de pobreza y la instalación de prácticas de inclusión social y equidad.

recientemente, algunas sociedades han incorporado, en su definición de derecho a la educación, servicios para etapas tempranas del ciclo de vida de los individuos (inicial, prebásica) o postsecundarias (universitarias/terciarias). Con ello, se pretende afirmar que el derecho a la educación se expresa a través de diversos tipos de satisfactores.

Cabe agregar que la arquitectura de las garantías sociales constituye una oportunidad para el diseño de políticas precisas y, por lo tanto, más claras y transparentes para los titulares de derechos. Así, los países que han adoptado este enfoque estipulan e informan a la población sobre las disposiciones que existen para el acceso, permanencia o duración, calidad, oportunidad, protección financiera, participación y exigibilidad[55] en aquel subconjunto de áreas/servicios que los países han decidido garantizar. Las garantías sociales son una respuesta técnico-política a la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos las oportunidades de participar de los beneficios de la vida colectiva y de las decisiones

55. La noción de garantía social se puede desagregar en subgarantías específicas para asegurar el cumplimiento de los derechos en cuestión. Estas subgarantías son contenidos inherentes de las garantías, que es preciso estipular y resguardar. Existen experiencias en esta dirección en varios países de la región, que han sido recogidas y sistematizadas por el Banco Mundial. Así, el Banco reconoce los siguientes aspectos constitutivos de la garantía social: (1) Subgarantía de acceso: asegura que los titulares de derechos accedan a las prestaciones estipuladas. Por lo tanto, su formulación explícita obliga a definir las prestaciones garantizadas; los sujetos titulares y los requisitos que deben satisfacer los titulares para acceder a la prestación garantizada. (2) Subgarantía de calidad: asegura que las prestaciones otorgadas al titular se entreguen bajo estándares de atención y características de producción que resguarden los resultados esperados y la satisfacción del titular. Por lo tanto, su explicitación exige que se estipulen los estándares de calidad para cada prestación, los mecanismos de acreditación y certificación de los prestadores así como los resultados esperados. (3) Subgarantía de oportunidad: asegura que las prestaciones se otorguen en los plazos máximos explícitos. Por lo tanto, necesariamente su estipulación obliga a definir los tiempos de espera según las fases y subfases asociadas al otorgamiento de las prestaciones. (4) Subgarantía de protección financiera: asegura el acceso a las prestaciones a aquellos titulares que no pueden costearlas por sus propios medios, a través del financiamiento estatal o privado. Su explicitación obliga a estipular los aportes económicos que realizarán los titulares, el Estado u otros organismos para financiar las prestaciones. Estos aportes deberán variar dependiendo del contexto vital específico y la situación socioeconómica del titular, aspectos que deben estar igualmente explicitados. (5) Subgarantía de permanencia: asegura la duración de las prestaciones o la permanencia del titular en ellas. Su formulación explícita obliga a definir claramente el período mínimo de duración de la prestación; obligaciones y deberes del titular para que la prestación se mantenga. (6) Subgarantía de participación: asegura la participación de los titulares en alguna de las fases de la política asociada a la garantía o en la programación de las prestaciones que se derivan de la misma. Su formulación explícita obliga a definir el tipo de participación de los titulares, los derechos y deberes vinculados a esa participación, así como el o los momentos del ciclo de la política o programación que consideran la participación de los titulares. (7) Subgarantía de exigibilidad: puede, en términos operativos, ser entendida también como una subgarantía, ya que ésta tiene por función asegurar que el titular pueda exigir el acceso a un derecho garantizado o reclamar por el incumplimiento de alguna de las subgarantías explicitadas. Su formulación explícita obliga a definir las situaciones en que los titulares pueden reclamar la restauración de alguna garantía explícita vulnerada; los mecanismos administrativos, jurisdiccionales y no jurisdiccionales para emprender y resolver el reclamo; los tiempos máximos para la entrega de respuestas adecuadas u oportunas a los reclamos hecho por los titulares, e implica también la definición de mecanismos y procedimientos restaurativos, de sanción o compensación. A todo lo anterior, la Fundación Superación de la Pobreza (FSP) sugiere agregar una dimensión explícita de actualización que asegure que las garantías y subgarantías explícitas sean revisadas y, eventualmente, reformuladas periódicamente en función de los recursos disponibles, riesgos cambiantes, consensos político-sociales y avance de la técnica y la ciencia. Su explicitación exige que se definan los criterios de revisión, la periodicidad de la revisión, los mecanismos y procedimientos de reformulación y aprobación y los actores involucrados.

que se toman respecto a cómo orientarlas. Como ya señalamos, durante mucho tiempo la política social sectorial ha originado planes y programas específicos que no necesariamente surgen de forma coordinada y sinérgica.

1.2. Ciudad Latinoamericana, segregación espacial y nuevos desafíos para las políticas urbanas

El ámbito hábitat –en sus distintas dimensiones de vivienda, barrio y ciudad– ha sido objeto de interés en materia de políticas públicas en el continente y durante muchas décadas. Sin embargo, tales políticas nunca han sido abordadas desde el punto de vista de los derechos o garantías sociales, al menos de manera explícita y sistemática. Más bien el énfasis ha estado puesto en cubrir carencias o déficits, pero no en asegurar que las respuestas a tales necesidades sean exigibles.

En ese sentido, el momento actual ha sido definido por la **superposición de segregación urbana con segmentación laboral y segmentación educativa**, generando graves amenazas de aislamiento, quiebre de la convivencia y reemplazo de la cohesión por diversas subculturas. El investigador Ruben Kaztman destaca que la ciudad latinoamericana de los noventa y del presente siglo reporta tres procesos –paralelos de la globalización –, que son el aumento de la Población Económicamente Activa (PEA) que muestra empleo precario; la declinación progresiva de espacios públicos y servicios sociales (en particular educativos, de salud, transporte y recreativos) que posibilitan encuentros en condiciones igualitarias (de derechos y deberes) de clases sociales con diferentes posibilidades de consumo; y la creciente concentración espacial de los pobres en barrios segregados. Este "creciente aislamiento social de los pobres urbanos con respecto al *mainstream* de la sociedad (...) se convierte en un obstáculo importante al acumular los activos que se necesitan para dejar de ser pobres" (Kaztman, 2001, p. 3).

La segregación es un prisma fundamental para mirar la ciudad global. Mientras la pobreza fue el centro de atención de los ochenta y noventa, y antes la marginalidad, hoy la segmentación espacial y la segregación urbana es una categoría fundamental. Aunque siempre los barrios han sido un área de concentración residencial definida por rentas o ingresos de sus residentes, lo que hoy está emergiendo es una ciudad de enclaves y *ghettos*. Enclaves, entendidos como áreas de concentración espacial de miembros de una elite o posición dominante, que se aglomera y organiza espacialmente; y *ghettos*, entendidos como áreas de concentración que separan y limitan a un determinado grupo poblacional.

Las brechas existentes en nuestras sociedades y las **desigualdades sociales se expresan especialmente en la ciudad**, poniendo en tensión las políticas sociales implementadas, sus enfoques y sus resultados con las percepciones y experiencias de amplios sectores de la población. Observamos la intensa **exclusión y segregación** de los grupos sociales más vulnerables, generada por las políticas de vivienda de los últimos 30 años, a través de erradicaciones forzadas o instalación silenciosa de viviendas precarias en los márgenes de las principales ciudades del continente y la construcción de viviendas sociales de deficiente calidad urbana y arquitectónica en las periferias y los

límites urbanos de las ciudades. Estos procesos de *guettización* se han caracterizado por la escasa oferta de servicios locales, la ausencia de áreas verdes, la alta densidad poblacional, la violencia y la inseguridad ciudadana, y el deterioro y la desintegración del capital social, de las relaciones comunitarias y de la convivencia cotidiana.

Por otra parte, al generarse una concentración de la población menos calificada en barrios excluidos se produce un efecto multiplicador del desempleo y, en general, la pérdida de oportunidades por deterioro de los mecanismos de información y movilidad social, que en ocasiones se traduce en zonas más impermeables a las políticas de superación de pobreza.

En este escenario, se ha podido evidenciar que muchas de las personas, familias y comunidades que forman parte del fenómeno de la pobreza están experimentando una forma de habitar la ciudad que en no pocos casos tiene efectos negativos para los objetivos de integración social y equidad. A ello hay que agregar que la concentración de la población urbana en América Latina seguirá en aumento, como podemos ver en la siguiente tabla.

Tabla 1: América Latina: población total, urbana y rural

Población (en miles)/ años	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población total	507932	546385	583699	619687	653570	685074
Población urbana	380631	420768	457710	493102	526320	557104
Población rural	125301	125616	125990	126585	127250	127970
Porcentaje urbano	75	77	78	80	81	81

Fuente: CEPAL, 1999.

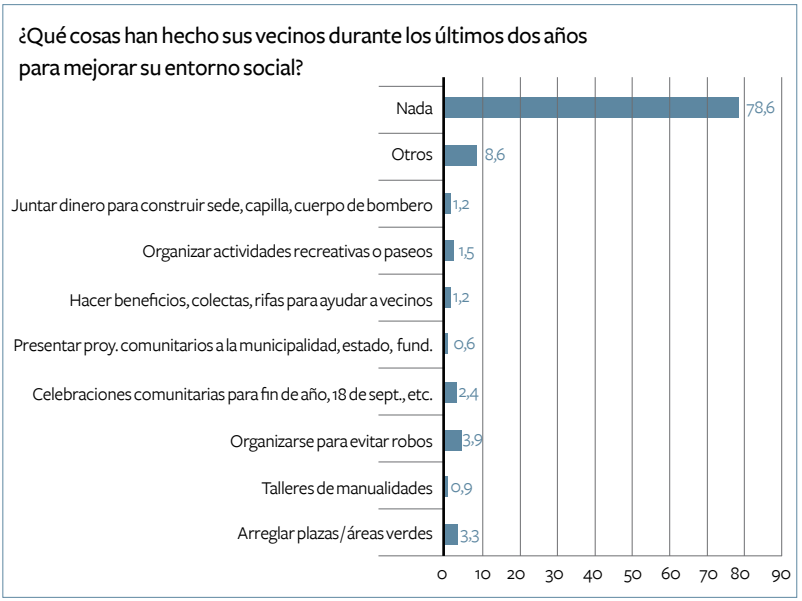
Desde una perspectiva multidimensional e integral de la pobreza, la vivienda, el barrio/asentamiento y la ciudad son satisfactores muy importantes para la realización de necesidades de protección, abrigo, identidad y pertenencia/participación, entre otras. A su vez, la vivienda y el hábitat en un sentido más específico constituyen recursos y activos para apoyar procesos de superación de pobreza en el mediano y largo plazo. El hábitat urbano es el escenario sobre el cual se gestan determinados tipos de capital humano y social. Es por ello que la vivienda y las características de su medio circundante siempre han estado entre las prioridades de las personas en situación de pobreza junto con el trabajo, la salud, la alimentación, la educación y el acceso a la ciudad.

La segregación residencial refuerza también procesos de "desafiliación", no solo simbólica sino también social, con otros sectores socioeconómicos y culturales que componen nuestra sociedad. Esta desafiliación implica, entre otras cosas, una menor interacción horizontal y vertical con personas, hogares o instituciones que no están en situación de pobreza. Pero la desafiliación también se produce "hacia dentro". La destrucción de relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación con carácter promocional e inclusivo entre los mismos habitantes de los barrios en pobreza constituye

un aspecto preocupante, toda vez que redunda en un abandono del espacio público y en una erosión de los pocos activos con los que cuentan las personas en pobreza para enfrentar siniestros coyunturales y estrategias de superación, entre otras.

Así queda demostrado en la gráfica siguiente, donde las personas en situación de pobreza del Gran Santiago, Chile, señalan en un 78,6% que no han hecho nada por mejorar su entorno social en los últimos años.

Cuadro 1: Percepción de solidaridad con el entorno



Fuente: Universidad Cardenal Silva Henríquez, 2007.

Asimismo, la encuesta 2007 de Percepción de Calidad de Vida Urbana (Minvu; INE, 2008) en Chile, establece con claridad que la satisfacción con el barrio se deteriora a mayor tamaño de las ciudades chilenas o, dicho de otro modo, mejora en las ciudades de menor escala. Esta constatación es especialmente problemática porque cerca del 70% de la población nacional habita en áreas metropolitanas y capitales regionales o ciudades mayores. Además, es allí donde está concentrada la gran mayoría de las personas en situación de pobreza del país, llegando a volúmenes que son de gran complejidad. La segregación es antigua, pero el aislamiento social del ghetto contemporáneo es nuevo. Las clases medias globalizadas desertan de los espacios públicos, lo que expresa inseguridad y a la vez baja empatía y baja sensación de obligación moral con los desaventajados y por tanto, baja tolerancia con la desigualdad. (Kaztman, 2001). Véase la tabla 2 a continuación.

Tabla 2: Esquema conceptual o tipología de barrios populares urbanos latinoamericanos según oportunidades de movilidad social macro y micro nivel

	Movilidad individual Favorable	Movilidad individual Desfavorable
Movilidad colectiva Favorable	Barrios populares mezclados	Barrios obreros tradicionales 60-70
Movilidad colectiva Desfavorable	Barrios de migrantes emprendedores décadas 50 y 60	*Guettos* urbanos post 80s

Fuente: Kaztman, 2001, p. 179.

A partir de lo anterior, el diagnóstico que se puede hacer de las políticas sociales en materia de ciudad, vivienda, transporte e infraestructura es que no garantizan adecuadamente la protección social y el ejercicio de derechos a todos los ciudadanos y ciudadanas, ya que por un lado las áreas centrales de la política social (salud, educación, empleo, vivienda, transporte, etc.) se han trabajado en una lógica sectorial, que no permite la articulación sinérgica de recursos y programas; y, por otro lado, dentro de dicha sectorización las citadas políticas se han focalizado en grupos específicos de mayor vulnerabilidad (población de extrema pobreza), dejando sin cobertura a quienes han dejado de ser personas en situación de pobreza pero siguen vulnerables a las condiciones macroeconómicas, al punto de ver profundamente afectadas sus vidas en caso de alguna crisis económica o recesión.

El contexto de las grandes ciudades del continente dista mucho de la interpretación del Modelo de Tiebout –que supone que la movilidad de los contribuyentes de un municipio a otro es parte de un modelo competitivo, que tiende al equilibrio –, puesto que los bienes públicos están altamente concentrados como consecuencia de su escasez en lo local, de la profundización de la segmentación socioeconómica de las ciudades y de la segregación de las personas en situación de pobreza, debido al funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda.

Se advierte entonces la necesidad de corregir las elevadas desigualdades intermunicipales, que tienden a consolidar la desigualdad de servicios sociales y de oportunidades. Esto se expresa claramente en la forma de ocupación del territorio, que ha llevado a caracterizar a las ciudades actuales como divididas, fragmentadas o segmentadas (Ziccardi, 2005), dando origen a intensos procesos de segregación urbana. En este escenario se requiere mitigar las elevadas brechas existentes entre municipios pobres y ricos de una misma región urbana para hacer efectivo el acceso a ciertos bienes cuya presencia provee integración y su ausencia, exclusión.

Esta situación de exclusión también ha generado impactos en la segmentación socioeconómica de la movilidad diaria de sus habitantes, existiendo una evidente tensión entre la situación individual y la geográfica de los habitantes urbanos, en la medida en que la probabilidad de trabajar en una comuna distinta a la de residencia aumenta con el nivel socioeconómico de las personas. Sin embargo, los municipios pobres tenderían a tener índices de salida de trabajadores superiores. Esto último se explica por la concentración de los empleos en el centro comercial y en el hábitat de la elite, normalmente distantes de los muni-

cipios pobres, sobre todo en ciudades altamente segregadas (Rodríguez, 2008). Este hallazgo ensombrece la hipótesis de un futuro policéntrico para las metrópolis latinoamericanas.

En definitiva, existirían dos tendencias en contraposición, una más vinculada a la globalización y los desarrollos tecnológicos y de infraestructura, que privilegia el policentrismo y una forma de funcionamiento de la estructura urbana similar a la de las ciudades del mundo desarrollado. La otra se orienta hacia las desigualdades socioterritoriales y del mercado de trabajo, que junto con el dinamismo de la economía de servicios, favorecen un monocentrismo extendido, presionando hacia una movilidad más intensa de los pobres y favoreciendo el encapsulamiento de los ricos.

Actualmente vivimos en una sociedad moderna, donde la división del trabajo no deja de agudizarse. En ella las movilidades toman una importancia y una nueva significación, dando al *derecho al movimiento* un lugar central en la vida urbana (Ascher, 2005). En definitiva no se trata de cualquier derecho, sino de un *derecho a la calidad de los lugares, y de los tiempos de transporte*, relevando la importancia que estos tienen en la vida cotidiana de sus habitantes.

Para muchos, desplazarse, o al menos estar en condiciones de hacerlo, constituye un medio importante al servicio de la autonomía y de la construcción de trayectorias de vida ascendentes. De esta manera, la capacidad de desplazarse sería una condición necesaria para la inscripción normal en la vida social, un pre-requisito, como saber leer, escribir o contar (Orfeuil, 2004).

Así, *aquellos ciudadanos cuya aptitud a la movilidad es más restringida* corren riesgo de aislamiento, pobreza económica y relacional, marginalización y exclusión. Y aquellos con mayor capacidad de movilidad gozan de la posibilidad de elegir dónde vivir, de posicionarse en el mercado de trabajo y de seleccionar las escuelas de sus hijos y sus lugares de recreación y socialización (Le Breton, 2005; Kaufmann, 2001).

En la segunda parte de este artículo se presenta un conflicto urbano emblemático del Área Metropolitana de Santiago de Chile que ha generado importantes cambios en las prácticas de movilidad y calidad de vida de los habitantes de los barrios aledaños. Esta situación ha evidenciado que el derecho a la ciudad y a la equidad son desafíos pendientes en Chile. Este caso da cuenta de las principales externalidades generadas por la instalación de una mega-infraestructura vial en la zona sur del AMS, que se caracteriza por tener una concentración de población con altos índices de pobreza y vulnerabilidad social.

2. Ciudad, producción material del espacio y fragmentación de la vida cotidiana. El caso de la Autopista Acceso Sur del Área Metropolitana de Santiago de Chile

2.1. Ciudad moderna, movilidad y vida cotidiana

Es posible apreciar cómo en estos últimos años se ha incrementado el interés por indagar sobre el fenómeno urbano de la movilidad en nuestras sociedades contemporáneas. Sin duda hoy día el fenómeno de la movilidad es absolutamente medular en la vida

moderna (Urry citado en Jirón, 2009) y se refiere a todas las formas en que las personas se relacionan socialmente con el cambio de lugar en la ciudad.

Ciertamente, en esta sociedad moderna y expandida, el movimiento se ha constituido en una nueva dimensión de la modernidad; introduciendo nuevas representaciones para la comprensión de esta ciudad compleja y en permanente crecimiento. Según Ascher (2005), el movimiento estaría en el corazón de las dinámicas de nuestras sociedades, en lo social, económico y urbano. En definitiva, el movimiento sería parte del centro de nuestras vidas, y así la in-movilidad sería el estar fuera o excluido de los beneficios de la modernidad.

Esta nueva compresión de lo urbano no solo exige nuevas obras de infraestructura vial para ampliar los accesos a la movilidad urbana sino que también demanda nuevos diseños e implementación de servicios de transporte público y motorizado de calidad. Exige nuevas estrategias de panificación e institucionalidad urbana que contribuyan a generar mayores niveles de articulación entre las políticas urbanas y las demandas crecientes de la ciudadanía a nivel local, regional y metropolitano.

Sin duda, la instalación de mega-infraestructuras viales en la ciudad ha tenido impactos significativos en distintas realidades socio territoriales, como en las redes de conexión urbana (regionales también) y en el planeamiento espacial. El desarrollo de la conectividad en la ciudad influencia tanto las relaciones socio-económicas como las relaciones socio-culturales en el espacio, en el tiempo y en los territorios (Jans, 2009, p. 6) de quienes lo habitan y transitan cotidianamente.

En la actualidad, la conectividad de redes resulta imprescindible para entender la ciudad contemporánea y para lograr su desarrollo económico y social. Así, en la medida en que estas nuevas formas urbanas marcan su presencia en las grandes metrópolis en proceso de globalización, se han ido constituyendo en nuevos íconos de la fase modernizadora, expresando a su vez importantes disparidades en lo económico, político, cultural y social (De Mattos, 2009).

En consecuencia, esta importante expansión urbana obliga a la ciudad a organizarse en función de dichas intervenciones, asumiendo el progresivo crecimiento del parque automotor y de la movilidad espacial de sus habitantes. Esta urbanidad difusa y reticulada, sin duda ha contribuido a alterar la relación entre la naturaleza del camino-ruta vial como infraestructura (Allard, 2002) y los diversos contextos territoriales y barriales que interviene a su paso.

En las grandes ciudades del mundo en desarrollo, el problema de la movilidad estaría vinculado a su gran tamaño poblacional y a una creciente motorización vs. un incremento más lento de la infraestructura vial, pese a lo cual la población urbana de estos países presenta una movilidad mucho mayor en relación a sus residentes rurales. Gakenheimer reconoce que la mayoría de las grandes ciudades presentan problemas "*más serios de movilidad que sus contrapartes del mundo desarrollado*" (1998), y que es precisamente en América Latina donde ocurren los desplazamientos más prolongados.

A su vez, Figueroa (2005) destaca la crisis permanente en que se encuentran los sistemas de transporte urbano en ciudades latinoamericanas, así como los importan-

tes problemas que experimentan sus transportes públicos, como informalidad, bajos estándares de calidad y degradación física de la flota vehicular (Casado, 2008).

Es posible afirmar que el fenómeno de la movilidad forma parte fundamental en la vida contemporánea de nuestras sociedades, en la medida en que ella da cuenta de todas las formas en que las personas se relacionan socialmente al cambio de lugar, que va mas allá de la suma de viajes realizados en la cotidianeidad de la ciudad moderna. En este sentido vemos como las migraciones, los cambios residenciales, los viajes y trayectos cotidianos dan cuenta de importantes cambios en la organización de la ciudad y de la vida cotidiana de sus habitantes (Ascher, 2005; Kaufmann, 2001; Orfeuil, 2004; Jirón, 2009).

En coherencia con esta comprensión sobre la emergencia de este fenómeno, su estudio ha sido de interés creciente para importantes centros de investigación, universidades, gobiernos y observatorios urbanos de movilidad a nivel internacional[56]. En general el interés de los investigadores ha estado orientado a avanzar en la comprensión y conceptualización sobre el fenómeno de la movilidad urbana en las sociedades modernas[57]. Se considera que el estudio del fenómeno de la vida cotidiana sería políticamente estratégico para comprender las tensiones, necesidades y desafíos de movilidad de los ciudadanos de las sociedades modernas. Su interés no solo se centra en las formas y tipos de transportes, infraestructuras o accesos que forman parte del fenómeno de la movilidad, sino también en los impactos y transformaciones de las movilidades cotidianas, en los modos y calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

En esta línea, Remy plantea la urgencia de avanzar en el estudio y análisis de una nueva matriz, que permita abordar los vínculos que se tejen entre movilidad y metamorfosis de la ciudad, reconociendo la necesidad de tener que distanciarse de los conceptos que sirvieron para designar realidades urbanas anteriores y buscar nuevos elementos para su comprensión, en donde ha predominado una métrica física de la continuidad y la jerarquía.

Esto nos lleva a comprender cómo las distancias y tiempos actuales permiten una accesibilidad equivalente entre lugares discontinuos en donde también el tipo y densidad de las relaciones cambian, develando cambios en el significado y sentido de la proximidad física y social. En la práctica, esta nueva ciudad de la mundialización se ca-

---

56. L'Institut pour la ville en mouvement, creado por PSA Peugeot Citroën en junio 2000, busca contribuir en la búsqueda de soluciones innovadoras para las movilidades urbanas. Está asociada a representantes del mundo de la empresa, de la investigación, centros universitarios y actores de la vida social, cultural y asociativa de las ciudades. L'IVM tiene por misión buscar soluciones concretas, que permitan comparaciones internacionales, para repensar las aproximaciones urbanísticas y arquitecturales más originales. Esto moviliza acciones en Asia, en América y en Europa a través de expertos con competencias pluridisciplinares y busca difundir los conocimientos y sensibilizar a la opinión pública sobre el papel que representan las movilidades en las sociedades contemporáneas. Algunos de los autores que destacan en el estudio de este fenómeno son Konvit de Brög (1983) en Alemania, Goodwin y Jones (1985) en Inglaterra, Massot y Orfeuil (1989-90) y Lefebre Offner (1991), Ascher (2005), Remy (2002), Le Breton (2005), Danselot (2004), Kaufmann (2001) en Francia, Bélgica y Suiza. En el caso de América Latina y Chile es de interés considerar los aportes al tema de la movilidad y paisaje de Pablo Allard (2003) y Margarita Greene (2004) y de la movilidad y la desigualdad de Paula Jirón y Margarita Jans (2009), entre otros.

57. A inicios del siglo XXI, el estado del concepto sobre el tema se encontraba poco avanzado, ya que no existía un volumen de trabajos que dieran cuenta sobre los nudos críticos e implicancias políticas de este fenómeno.

racterizaría por la concentración de minorías visibles en los territorios de la relegación, y donde las clases emergentes se asociarían principalmente en torno a la gentrificación (Danzelot, 2004; Sabatini, et al., 2008). En esta ciudad, coexisten polaridades que en la cotidianeidad no necesariamente se ven, o se encuentran. Es posible que esto ocurra como consecuencia de que sus habitantes y poblaciones viven a ritmos diferentes. En este continuo las clases medias y en particular los más pobres serian los principales olvidados de esta nueva configuración espacial de la movilidad en la ciudad.

Sin bien las políticas urbanas han intentado aminorar estos impactos, ellas se han orientado a adaptar las ciudades a la velocidad de desplazamiento, pero no necesariamente han considerado la densidad habitacional, las vías, los accesos, las infraestructuras y la nueva distribución espacial de las grandes aglomeraciones. En definitiva, las líneas de acción pública han tenido efectos agregados en un contexto de creciente falta de equidad social en el acceso a los bienes y servicios urbanos, que sumados con los efectos de las políticas de movilidad urbana –no siempre efectivos–, acrecientan los procesos de concentración urbana o metropolización, en procesos de doble causalidad; procesos de polarización espacial y efectos de dispersión urbana en todas las escalas del territorio.

Orfeuil (2004) entiende la urgencia de comprender el rol de la movilidad en el funcionamiento de nuestras sociedades, remarcando que la aptitud creciente a la movilidad debería representar indiscutiblemente un progreso en las condiciones de vida y en el universo de las elecciones de los individuos, siempre que se resguarde una acertada y equitativa implementación de políticas urbanas de acceso a la movilidad en todas las escalas del territorio.

Así, la capacidad de desplazarse sería una condición necesaria para la inscripción normal en la vida social, un pre-requisito, como saber leer, escribir o contar, como se decía más arriba. Esta condición exige también aprendizajes y dominio de condiciones multidimensionales como: construcciones mentales del espacio, capacidades de uso de los medios, estado de salud. Construir imágenes mentales del espacio: prefigurar el trayecto, disponer de referencias espaciales, según afirma Orfeuil (2004, p.14), dado que la movilidad sería cognitiva antes de ser física.

Estos fenómenos hacen de la dimensión espacial (distancia) y temporal (frecuencia/permanencia en el destino) de la movilidad algo enormemente diverso, que en su componente cotidiano ha intentado ser captado como "espacio de vida": *espace de vie, bassins de vie, territoires vécus* (Ascher, 2005; Kaufmann, 2001; Orfeuil, 2004). La interrelación entre las diferentes formas de movilidad es compleja, dependen de la elección de los individuos (fundamentalmente dentro de un contexto familiar) y su conceptualización varía en función de las disciplinas que la abordan. Entonces la movilidad cotidiana refiere a todas las temporalidades cortas correspondientes a los ritmos sociales de la cotidianeidad. Kaufmann habla de los tiempos recurrentes; que son repetitivos e implican un retorno diario al origen, y a medida que se repiten forjan hábitos espaciales, denominados conjuntos de desplazamientos de la vida cotidiana (Kaufman, 2001).

Ciertamente que para ello se requiere que el ciudadano moderno posea o adquiera ciertas competencias para acceder a la movilidad en la ciudad. La experiencia del insular para Le Breton se funda sobre los usos singulares de los medios de la movilidad. La relación individuo y su medio ambiente estaría mediatizada por diversos dispositivos, como *competencias*; la aptitud de los individuos para poner todos sus recursos en la construcción de sus territorios (2005). En este sentido, la capacidad de reaccionar a las exigencias y a las necesidades de la vida en sociedad no solo sería una cuestión de transporte, sino también capital humano. En definitiva, la capacidad de moverse en el espacio de la cotidianidad presupone el conocimiento de la distribución de los recursos y las oportunidades en el espacio y la adquisición de competencias en materia de desplazamientos, que no todos tienen *per se* (Orfeuil, 2004).

Entonces el desafío sería mayor para quienes viven en los barrios desventajados de la ciudad, en la medida que sus habitantes están expuestos a una mayor vulnerabilidad en la movilidad y de accesos a la ciudad. En especial para aquellos que habitan los barrios pobres de la ciudad, por los procesos de exclusión física, urbana, social, económica y cultural que vivencian en su vida cotidiana.

2.2. Producción material del espacio y fragmentación de la vida cotidiana

En este contexto, es posible afirmar que las autopistas urbanas han mejorado la conectividad en las grandes metrópolis y, a su vez, modificado el paisaje urbano a su paso. Estos artefactos de la movilidad han mejorado la conectividad, y relación tiempo-espacio a nivel metropolitano, en contraposición a la escala del barrio del habitante-peatón, en donde se observa que han aumentado las dificultades de accesibilidad, conectividad y tiempos en los desplazamientos en su vida cotidiana. Así, lugares de la ciudad que gozan de mayores recursos y redes quedarán mejor conectados y en aquellos territorios más desventajados por su condición de pobreza, el paso de la infraestructura será el límite natural que lo aísla en su relación al entorno urbano.

Al observar la distribución socio-económica de las comunas del Área Metropolitana de Santiago y el trazado de las autopistas, es posible comprobar cómo éstas atraviesan, en la mayor parte de su extensión, justamente por las comunas más pobres del sector sur de Santiago. Estos artefactos aparecen en medio del tejido urbano compuesto de enormes extensiones de viviendas sociales, con deficiente equipamiento y sin una conexión adecuada con el resto de la ciudad.

Estas nuevas infraestructuras urbanas viales abren nuevos frentes y desafíos como el interés de conocer los nuevos espacios *"citadinos" que generan estas intervenciones en la periferia peatonal, lo que exige por un lado dilucidar el vínculo entre la ciudad visible y la ciudad invisible del peatón* (Remy, 2002).

Para avanzar en la comprensión del fenómeno es necesario recoger aproximaciones de urbanistas y cientistas sociales han contribuido a su conceptualización, y para

efectos de este estudio interesa profundizar en la movilidad urbana y sus implicancias en la vida cotidiana del ciudadano-peatón, del ciudadano que vive en su cotidianeidad cambios en sus prácticas y trayectorias de movilidad – obligadas– en contextos y territorios más desventajados de la ciudad.

Se entiende por movilidad cotidiana[58] urbana aquella práctica social de desplazamiento diario a través del tiempo y el espacio urbano que permite el acceso a actividades, personas y lugares espaciales (Orfeuil, 2004). Desde esta perspectiva interesa analizar las externalidades positivas y negativas de los impactos de la intervención de esta mega-infraestructura vial urbana en los territorios implicados y sus limitaciones y alcances en torno a la movilidad y la vida cotidiana. Este fenómeno se abordara a través de un estudio de carácter exploratorio, y se tomará como caso de análisis la *Autopista Acceso Sur de Santiago* (AAS).

2.3. Caso de estudio: Autopista Acceso Sur; ¿la autopista de la injusticia?

La Autopista Acceso Sur[59] a Santiago fue diseñada hace diez años atrás, destinada a proveer una alternativa de ingreso a Santiago desde el sur, beneficiando a todos aquellos automovilistas cuyo destino se encontraba en Santiago Sur-oriente. Así se aliviaría en parte la congestión que se produce en el tramo de la concesión de Autopista Central, compensando de paso los menores ingresos que la concesión Santiago-Talca y Vespucio Sur estarían recibiendo (Plataforma Urbana, 2008).

2.3.1. Autopista Acceso Sur Santiago

Adjudicado en el año 1999 –como parte de la concesión Santiago-Talca–, el Acceso Sur debió entrar en operación el año 2003. Sin embargo, debido a la falta de coordinación gubernamental no se contempló que a centímetros –literalmente– del trazado de la autopista se ubicarían las viviendas de los barrios aledaños a la infraestructura vial. Los conflictos y el rechazo de las poblaciones colindantes a la Avenida La Serena, comuna de la Pintana y La Granja causaron que las obras del tramo faltante (unos 6 kms de los 45 totales) se aplazaran por más de 6 años[60].

58. La movilidad cotidiana refiere a todas las temporalidades cortas correspondientes a los ritmos sociales de la cotidianeidad y habla de los tiempos recurrentes que son repetitivos e implican un retorno diario al origen. A medida que se repiten forjan hábitos espaciales, denominados conjuntos de desplazamientos de la vida cotidiana (Kaufmann, 2004).

59. Esta autopista de 46 km, cuyo costó alcanzó los 300 millones de dólares, permite acceder directamente a Santiago desde el sur, conectando la Ruta 5 con Américo Vespucio, "que es el anillo de circunvalación desde el cual las personas podrán buscar su destino final". (E-construcción, 2010).

60. Se construyeron viviendas sociales en la franja fiscal adyacente a donde se construirían las obras. Pese a no superponerse, quedaron a una distancia crítica de forma tal que, al ser la autopista subterránea en ese tramo, se requirió de una franja lateral para la movilización de la maquinaría y acopio de materiales de la obra. Más información en Ponce, P., 2010. Acceso sur Santiago: una autopista sin salida. [en línea]. Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2008/02/22/acceso-sur-santiago-una-autopista-sin-salida/> [obtenido el 01 de abril de 2010].

2.3.2. Proceso de instalación y organización local

Este conflicto[61] dio cuenta de la falta de comunicación y articulación entre entidades públicas, privadas y de la sociedad civil. Este caso emblemático constituye una fuente interesante como caso de análisis. Será de particular interés conocer la percepción de los habitantes peatones de sus barrios aledaños, los cuales han debido re-adaptar sus prácticas cotidianas de movilidad, a nivel peatonal en el barrio y en su acceso a la ciudad, a través del transporte público y privado.

Acceso Sur atraviesa 5 comunas periféricas del sector sur de la capital, que se caracterizan por sus altos grados de vulnerabilidad y exclusión social. Para efectos de este estudio interesa conocer y analizar el proceso vivido por los barrios aledaños a la AAS de la comuna de la Pintana. Actualmente, la AAS se encuentra en la fase de "puesta en servicio provisoria" . Los vecinos denuncian que el Ministerio Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Servicio de Vivienda y Urbanismo no han dado cumplimento de todas las obras y proyectos de compensación-mitigación aprobados, en particular de aquellos de incorporación de señalización ética vial, reconstrucción de áreas verdes, expropiaciones y ampliación de la oferta de transporte público . En particular interesa recoger la experiencia y percepciones de este proceso por parte de los habitantes del trecho más emblemático de esta intervención vial.

2.3.3. Preguntas orientadoras y relevancia social-urbana del estudio

Considerando que la construcción de mega-infraestructuras viales urbanas a nivel local

61. Actores involucrados en el conflicto: **Desde el Estado**: - Ministerio de Obras Publicas (MOP). Los problemas generados por este conflicto exceden las medidas de mitigación implementadas y las funciones y atribuciones del MOP, lo que obliga a coordinar todos los esfuerzos gubernamentales para crear nuevas medidas de mitigación a los problemas sociales generados, dando pie al Plan de acción integral de medidas de mitigación para los vecinos afectados por la construcción de la AAS, en los diversos puntos de conflictos en las comunas de la Granja y La Pintana. - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), responsable de la firma de convenios marco orientados a la entrega de recursos para las obras de mitigación a través de subsidios para familias afectadas. - Servicio de Vivienda Urbana (SERVIU). Es el encargado de la implementación de expropiaciones y proyectos de inversión e implementación de subsidios para la adquisición y mejoramiento de viviendas; por ende establece un dialogo y negociación permanente con las comunidades afectadas. - Municipios de La Granja y La Pintana. Frente al conflicto, su interés principal fue lograr negociar todos los recursos posibles con el MOP, MINVI y SERVIU, con el objeto de dar cumplimiento a diversos proyectos locales y territoriales de alto costo económico que no necesariamente formaron parte de las mitigaciones y compensaciones solicitadas por los habitantes de los barrios aledaños. **Desde el Sector Privado:** -Sociedad Concesionaria Autopista del Maipo. Su interés central se centró en avanzar según los plazos estipulados y convenidos con el MOP para la construcción de la AAS. Solicita la intervención del MOP frente a los conflictos con los vecinos y de paralización de la obras. Exige a cambio compensación económica al Estado por el retraso de la obra. **Desde de la Sociedad Civil:** - Habitantes de los barrios aledaños de Av. La Serena. Las lógicas desarticuladas de actuación y del ejercicio de poder del Estado motivan a los habitantes de los barrios más afectados a organizase activamente, desarrollando diversas manifestaciones orientadas en una primera fase a la paralización de las obras, y en una segunda fase a la negociación de proyectos de compensación con los distintos actores del Estado involucrados en el conflicto.

y regional, en las últimas décadas, han buscado homogeneizar y mejorar las condiciones de acceso y de movilidad de todos los habitantes de la ciudad, es de interés conocer:

> ¿Cuáles han sido los principales impactos sociales de estas mega-intervenciones urbanas viales en la calidad de vida, y movilidad cotidiana de los habitantes de los barrios vulnerables del área metropolitana de Santiago (AMS)?, ¿en qué medida estos artefactos de la movilidad contribuyen a la integración, la conectividad y movilidad cotidiana de las personas que habitan estos barrios con la ciudad de Santiago?

El fenómeno de la movilidad y sus implicancias en la vida cotidiana hoy día parecen tomar una mayor relevancia para el análisis de las dinámicas de movilidad urbana. Sobre el tema se encuentra disponible un importante volumen de estudios e investigaciones en países de la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, no existe una abundante producción que abarque este fenómeno en Chile y América Latina.

En Chile se ha avanzado en estudios basados principalmente en el fenómeno de la movilidad y segregación espacial, referidos a trayectorias laborales (origen-destino) de distintos Grupos Socioeconómicos (en adelante GSE). No se encuentra material que contemple como fuente directa la percepción de los habitantes de la ciudad sobre su experiencia de movilidad y vida cotidiana, como tampoco se encuentran específicamente estudios sobre impactos sociales de estos artefactos de la movilidad en los barrios de la periferia urbana[62].

Estudios en esta línea deberían contribuir a generar conocimientos que permitan mejorar la formulación de la política social urbana con miras a reducir las brechas socio-territoriales y las insuficiencias de los modelos de movilidad urbana. Esto orientado a lograr garantizar una movilidad con mayor equidad, que asegure una buena la calidad de vida a todos los habitantes de la ciudad y que otorgue recursos en transporte, seguridad y accesos equitativos a los servicios e infraestructuras urbana.

2.4. Metodología de trabajo

El enfoque metodológico diseñado para este estudio es de carácter *cualitativo, exploratorio y descriptivo*[63]. Para efectos de este estudio se realizo un estudio de casos[64],

62. Se puede acceder a información de prensa y columnas de opinión on-line sobre los principales conflictos ciudadanos producto de la instalación de estos artefactos de la movilidad en la ciudad de Santiago. Ver en www.plataformaurbana.cl.

63. Siguiendo los lineamientos teóricos de Orlikowski y Baroudi (1991), se puede afirmar que esta alternativa de investigación tiene como propósito entender cómo los miembros de un grupo social, a través de su participación en procesos sociales, establecen sus realidades particulares y las dotan de significado. Así se demuestra cómo los significados, creencias e intenciones de los miembros influyen en la forma en que actúan y explican la realidad. (Reyes, 2008).

64. El análisis de un caso elegido conforme a criterios adecuados a los objetivos de la investigación da lugar a una data a partir de la cual se pueden formular conclusiones trascendentes, las cuales corresponden a una generalización analítica, no a una generalización estadística; en la metodología cualitativa la generalización analítica busca elaborar proposiciones teóricas para ofrecer interpretaciones del fenómeno bajo estudio (Yin citado por Jones y Lyons 2004, p. 14).

considerando que este enfoque microsocial permite profundizar en las características y proceso de ejecución de la autopista urbana Acceso Sur en Santiago, y sus impactos e implicancias en la calidad de vida de los habitantes de los distintos barrios aledaños del sector sur de la comuna de La Pintana. En este estudio, se buscó obtener información primaria a través de diversos actores, locales, regionales, públicos y privados. Entre ellos: el municipio, la dirigencia local barrial, MINVU, MOP, SERVIU y la concesionaria privada y los habitantes de los barrios aledaños al acceso sur de La Pintana. Para ello se realizaron entrevistas exploratorias, de las cuales se incorporaran algunos extractos en el desarrollo de este trabajo.

Este estudio privilegia las orientaciones y técnicas de tipo *etnográfico*[65], enmarcadas dentro de un enfoque cualitativo interpretativo. Este tipo de metodología[66] aparece como adecuado por cuanto permite obtener respuestas en profundidad respecto de lo que la gente piensa, siente y sueña. El marco muestral está compuesto por un listado de las categorías que componen el universo y que permitirán su identificación. En este caso se trabajará con una muestra no probabilística intencionada.

2.4.1. Percepciones, movilidad y fragmentación de la vida cotidiana

En esta fase del proceso de investigación se buscó información orientada a precisar el tópico de trabajo propuesto. A través del material recopilado se intentó establecer comparaciones y triangular las percepciones de las experiencias vividas por las personas que habitan en los barrios seleccionados para el caso de estudio con los elementos teóricos y conceptuales del fenómeno de la movilidad cotidiana recopilados en el estado del arte. La información en esta fase exploratoria se organiza a través de tres dimensiones que dan cuenta de las transformaciones que han producido las mega-infraestructuras viales en la vida cotidiana y en las prácticas de movilidad de los habitantes de los barrios intervenidos. Específicamente de aquellos ciudadanos que habitan en territorios que se caracterizan por estar en condición de mayor vulnerabilidad en la ciudad, en este caso los barrios aledaños de la AAS, ubicados en el tramo 4, 5 y 6 de la Av. La Serena[67], comuna de La Pintana.

---

65. La etnografía es un método a partir del cual se despliega el bricoleur (Denzin y Lincoln, 1994). En ella se ponen en acción distintas técnicas o herramientas –dependiendo del estilo – orientadas a la selección, recolección, análisis y calidad de la investigación, así como también aquellas vinculadas a la materialización textual por medio de la narrativa. Éstas se articulan en el marco del trabajo de campo, que demanda la presencia del investigador –corporalidad–, quien vivencia y analiza la información emanada en diversas situaciones, participando por un tiempo prolongado en la vida de un grupo y/o contexto social (Mora, 2010).

66. La etnografía, desde la definición arraigada en el ámbito de los estudios antropológicos culturales, se le significa como "teoría de la descripción", puesto que en su propio contexto no existen respuestas normativas sobre aspectos tales como el empleo de las técnicas de recolección de datos o cómo llevar a cabo un estudio etnográfico (Mora, 2010). Permite adentrarse en actitudes, creencias y motivos de la población en estudio. En este sentido, se considera de suma relevancia observar la experiencia y el posicionamiento de pobladores y cambios en las prácticas de movilidad de los habitantes residentes en los territorios y barrios aledaños donde se ha instalado esta mega-intervención vial.

67. En los treinta kilómetros en que la AAS pasa por las comunas de La Granja y La Pintana, en Santiago, lo hace por medio de un túnel que está ubicado bajo las rejas de casas de la avenida La Serena, y por la parte superior del túnel se visualiza la doble caletera que une la autopista con el entramado de calles de los sectores aledaños a la AAS.

2.5. Artefacto de la movilidad, intercomunalidad y dinámicas locales

En esta dimensión se buscó identificar cómo la instalación de este artefacto para la movilidad afectó las dinámicas locales y la calidad de vida de los habitantes de los barrios aledaños involucrados. En especial en los barrios que se encuentran en la intersección de dos comunas del sector sur de la ciudad de Santiago, consideradas dentro del grupo de las más segregadas de la ciudad. Como antecedente general sabemos que las autopistas en la ciudad han generado impactos negativos en los barrios que han atravesado (Levi 2008), teniendo en este caso como corolario el no haber considerado desde un inicio la opinión de los municipios involucrados y menos aún la participación de las comunidades afectadas por su construcción.

A través de las entrevistas y observaciones exploratorias realizadas, se observa que la percepción generalizada de los habitantes de estos barrios es que esta intervención vial afecto negativamente su calidad de vida, tanto en el proceso de construcción de la autopista como en sus resultados. Afirman que habría diferencias importantes en la calidad de soluciones y proyectos de mitigación entregados a los sectores involucrados, responsabilizado a los municipios de La Pintana y La Granja por el nivel de desigualdad e inequidad de los proyectos de compensación implementados a nivel local en infraestructura vial, comunitaria y medioambiental.

A pesar de la situación de intercomunalidad territorial, existe una profunda sensación de aislamiento y abandono en términos territoriales y político administrativos por parte de sus habitantes. El proceso de construcción de AAS no solo evidenció la falta de claridad de la población implicada y su dependencia administrativa territorial, sino también demostró el desconocimiento de los propios alcaldes y municipios implicados sobre la especificidad y alcance de los nuevos problemas territoriales. Lo que evidencia un desconocimiento abismante de los factores geográficos, culturales, económicos y demográficos que están en la base de este problema urbano, y que representa si duda nuevos desafíos técnicos y políticos para la gestión pública local. Como indican algunos entrevistados (adultos 1 y 2):

> *"...estos barrios no estaban considerados dentro de los registros y planos municipales, se pensaba en algunos casos que había sectores pertenecían a otras comunas aledañas"* (Adulto 1).

Esta afirmación devela la situación de aislamiento y abandono de sus habitantes, que se expresa en la falta de claridad en la dimensión socio-territorial y político-administrativa del problema. Esta situación de insularidad se vivencia en un primer momento por los habitantes como desorientación:

> *"...nadie sabía a qué autoridad acudir para pedir apoyo, información y soluciones a sus problemas"* (Adulto 2).

Y en una segunda fase del conflicto se identifica la aparición de nuevos liderazgos, de sinergias y de capital social, lo que permite revertir esta situación de injusticia a través

de la participación activa y decidida de habitantes que llevaron en un momento del conflicto a la paralización de sus obras por más de dos años.

En respuesta a estos importantes conflictos generados a nivel territorial por el impacto de la construcción de la AAS, el gobierno intervino a través del MOP[68], MINVU, SERVIU y los gobiernos locales implicados, como también directamente con las emergentes organizaciones de vecinos a nivel territorial, realizando una serie de proyectos compensatorios a través de diversos protocolos de mitigación. En este proceso fue clave la respuesta de un grupo importante de pobladores, que lograron generar redes y nuevos liderazgos que llevaron a revitalizar la organización y la participación ciudadana en el conflicto, y que hasta la fecha han dado seguimiento a los protocolos convenidos para las compensaciones y mitigaciones aún no cumplidas.

Si bien esta situación hoy día es más alentadora desde la perspectiva de la capitalización de redes y nuevos liderazgos, prevalece una relación de tipo clientelista entre los vecinos, los municipios y el Estado, orientada principalmente a la búsqueda de nuevas mejoras para sus barrios, a nivel de espacios públicos, de infraestructura comunitaria-vial, de subsidios para la vivienda, etc. Sin embargo, no existe ningún proyecto urbano que integre las dimensiones históricas, culturales y territoriales de los barrios que incluyan el contexto de intercomunalidad territorial como un capital.

Otra cara de este conflicto nos muestra que en el sector estudiado existe una infraestructura institucional local con un buen equipamiento comunitario como: el Servicio de Salud / SAPU (La Pintana), Carabineros (La Granja), Bomberos (La Pintana), Supermercado Santa Isabel (La Granja) y un número de al menos 6 escuelas básicas y jardines infantiles en ambos costados de la Av. La Serena (la mayoría al lado de la Comuna de la Granja). Y como parte de los acuerdos de compensación, se ha mejorado la luminaria, los colectores de aguas lluvias y las plazoletas en los bordes de la caletera en los últimos 6 kilómetros de la Av. La Serena.

Este territorio se visualiza como un archipiélago intercomunal, que a pesar de su condición de pobreza posee una infraestructura vía y de equipamiento comunitario que tienen un uso limitado por parte de los habitantes del sector. Es posible que esto se deba a la falta de claridad institucional y dependencia administrativa –política "intercomunal", lo que no permite abrir la cobertura de sus servicios a todos vecinos de las comunas aledañas–. La paradoja se da particularmente con la policía (carabineros). Los entrevistados plantean:

> *"si hay accidentes, heridos en los limites intercomunales, solo intervienen si el incidente ocurre del lado de la calle que forma parte de su dependencia administrativa, si el afectado es de La Pintana no lo atienden...."* (Adulto 4).

68. En este sentido Paula Gallardo plantea que en el caso de la Autopista Acceso Sur (ASS), luego de dos años de paralización de la obra de construcción, que atraviesa precisamente la mayor área de concentración de pobres urbanos en Santiago, involucrando las comunas de La Pintana, La Granja, Puente Alto y San Ramón, el MOP creó el Departamento de Fiscalización Territorial, con el objeto de re-establecer las comunicación con las comunidades aledañas afectadas por la construcción de la autopista con el fin de "*dar un término justo para todas las partes involucradas al proceso de construcción, y lograr acortar los plazos para su finalización*".

Aquí se plantean importantes desafíos para la integración socio-territorial y de diseño urbano, que podría aprovechar los recursos existentes y mejorar los servicios en el marco de las negociaciones y compensaciones en un contexto de instalación de este tipo de mega-obras viales. Un claro ejemplo, que refleja la falta de visión y participación de todos los actores territoriales involucrados, es la existencia de algunos espacios públicos claramente desiguales en su diseño, usos y estética a nivel intercomunal. En especial se distingue el Parque Multipropósito La Platina. Este parque formó parte de las medidas de mitigación, reparación y/o compensación de los procesos de calificación ambiental[69]. Al consultar a los entrevistados por el parque, en general todos saben de su existencia, sin embargo pocos lo han visitado. La percepción colectiva podría entenderse así:

> *"... este parque es muy bueno, ya que tiene canchas, juegos para los niños, y que es seguro, pero está distante y es de difícil acceso* (...). *A veces me dan ganas de ir con los niños, pero luego me arrepiento, es que hace mucho calor para allá, hay que caminar más de media hora, y los cruces son complicados, muy peligrosos"* (Mujer 1).

En general la percepción es de lejanía e inaccesibilidad, se destaca la falta de accesos y de transporte para llegar, no existen puentes peatonales para cruzar la carretera y tampoco semáforos para los cruces más complejos. Ir a pié no es fácil, y no hay continuidad de la ciclo vía para llegar en bicicleta, tampoco existe transporte público que pueda acercar a los vecinos de los barrios aledaños. En cambio, si está pensado para acceder a través del automóvil, a pesar que el parque no cuenta con estacionamientos habilitados.

Otros espacios públicos visibles son algunos paños remodelados, como pequeñas plazas, con plantas bajas, árboles pequeños y algunas bancas sobre suelo de piedrecillas. También se observan paños donde anteriormente había conjuntos de blocks que fueron expropiados y demolidos por la concesionaria. Según lo informado por la socióloga del MOP, se debería haber construido una plaza –parque por el SERVIU– pero a la fecha solo ve observa un basural. Se observan importantes diferencias de una cuadra a otra, según la dependencia administrativa municipal de los territorios.

En definitiva, podemos constatar que esta dimensión no ha sido relevada como un recurso estratégico para potenciar proyectos y políticas orientadas a la recuperación de estos espacios públicos en pos de favorecer el desarrollo socio-urbano a nivel

69. Sancionados a través de la Resolución Exenta N° 380/99, Resolución Exenta N° 022/02 y Resolución Exenta N° 502/05, por la COREMA RM para la Construcción del Acceso Sur a Santiago. Esta iniciativa recreativa inicia sus faenas a principios de 2009, mediante una inversión aproximada de 1.400 millones de pesos. De acuerdo a su condición de Área de Preservación Ecológica El Parque, cuenta con áreas que permiten el desarrollo de actividades culturales, educativas, recreativas y deportivas que consideran instalaciones y edificaciones indispensables para su habilitación como cierre perimetral con accesos controlados, áreas verdes, iluminación, paseos peatonales y espacios públicos con múltiples alternativas de esparcimiento, que van desde juegos infantiles a zonas de deporte que poseen camarines, zonas de encuentro escultórico, de skate, de chorros de agua, de anfiteatro, de deporte con cuatro multicanchas, etc.

intercomunal, que incluya una participación efectiva de los vecinos y actores político-administrativos a nivel local y central.

2.6. Incremento de la motorización, caleteras[70] y vida cotidiana

La construcción del túnel subterráneo de la AAS (últimos 6 kilómetros), en la superficie dejó en primera línea la doble caletera que colinda a pocos metros con las rejas de las casas de los vecinos de Av. La Serena, atravesando el entramado de calles que articulan la vida en los barrios aledaños de la AAS.

Este artefacto urbano y sus caleteras han modificado la vida cotidiana los habitantes de los barrios aledaños. Se distinguen opiniones diversas en los ciudadanos entrevistados; en cuanto al impacto estético en general afirman que ahora la calle se ve más limpia e iluminada. Sin embargo, todos concuerdan que ha aumentado de manera considerable el tráfico de automóviles y de carga pesada, evidenciando la falta de señalización ética, lo cual ha generado mayor peligrosidad y riesgo para sus habitantes en sus trayectos cotidianos.

En este sentido, se señala:

> *"... cuando se hicieron las caleteras no pensaron en las personas que habitamos en este sector, no existe buena señalización para los automovilistas, como se ve no hay semáforos, los pasos de cebra que hay son pocos y nadie los respeta, no hay ceda el paso en ninguna parte, y los disco pare solo están en el sentido nuestro y no de la caletera* (...). *Este lugar ahora es muy peligroso, cada día tenemos más atropellos, accidentes de autos –choques–, los más afectados son los niños"* (Adulto 1).

En los relatos se evidencia un profundo sentimiento de malestar y exclusión del proceso de diseño e instalación de este proyecto, como también la constatación de que no se estarían cumpliendo todas las compensaciones acordadas en el proceso de construcción. Sobre el uso de las caleteras, se trata de opciones de conectividad no pagadas que deberían beneficiar principalmente a los ciudadanos que habitan en estos barrios. Sin embargo, a pesar de contar en el último tramo urbano con túnel subterráneo, la tendencia ha sido intensificar el uso de la caletera por parte de los automovilistas, en particular por el transporte pesado.

Se observa que la frecuencia de automóviles y particularmente camiones se ha incrementado, como una estrategia para evadir el pago del TAG[71]. En consecuencia, la deficiente señalización del tránsito y el incremento del tránsito de vehículos pesados a altas velocidades han aumentado de manera considerable los accidentes de tránsito y atropellos, en particular de niños y mujeres. Esto según los entrevistados se debe a que existe un número importante de escuelas, jardines y un consultorio que se concentran

70. "Caletera" es el término utilizado en Chile para designar a las vías paralelas o alternativas a las autopistas destinadas a un flujo vehicular más lento o como vía de acceso o de salida. (*N. del Editor*).
71. Dispositivo para el cobro de peaje automático, sobre lo que se sustenta económicamente la operación de la autopista urbana en el AMS.

en la franja poniente de Av. La Serena. En todo el tramo de túnel soterrado no existen pasarelas para los peatones y tampoco semáforos.

Las familias y vecinos, frente a este problema, señalan que han cambiado sus rutinas de organización familiar en torno a la movilidad cotidiana, particularmente en los trayectos a la escuela, trabajo y servicios sociales. Los entrevistados también mencionan que han surgido espontáneamente estrategias de apoyo en los cruces cercanos a escuelas entre algunos vecinos que hacen turnos en las horas peak en los cruces más concurridos, para ayudar a cruzar la caletera a los niños del sector a la escuela. No existe ningún acceso para personas con discapacidad; al consultar por personas de la tercera edad dicen que hay pocas, y que en general ellos no se mueven de sus casas.

Parte del proceso de mitigación por la construcción de la autopista fue la construcción de una ciclo vía en medio de la Av. La Serena. Sin embargo esta se encuentra al menos tres veces a la semana usada por las ferias libres y persas, las que además de impedir el flujo y circulación, cuando se retiran dejan escombros y basura, dificultando la circulación para sus usuarios. Este es un aspecto poco explorado y puede ser una dimensión interesante a profundizar, particularmente en lo que refiere a estrategias económicas de subsistencia familiar.

El aumento de la circulación vehicular por la caletera no solo acentúa problemas de conexión y movilidad de los habitantes a pie sino también el incremento de tráfico de cientos de vehículos diariamente, a la vez que aumenta la contaminación acústica y medioambiental. En este sentido, las externalidades como problema distributivo y como problema físico-ambiental que afecta la calidad de vida y la conservación ambiental siguen existiendo, como vemos en este caso. Y las soluciones "nacionales" para estos problemas territoriales locales, sean ellas las del Estado planificador o las del neoliberalismo extremo, presentan serias limitaciones (Sabatini, 2008). En parte estas se deben al hecho que la participación de las comunidades locales sea permanentemente excluida en lo técnico y obstruida en lo político como es evidente en el caso analizado.

2.7. Prácticas de movilidad cotidiana, nuevas centralidades y oferta de transporte público

Con relación a la disponibilidad de servicio de transporte público, existe la percepción de que luego de la instalación de la autopista, la oferta de transporte público ha disminuido y ha empeorado el servicio notoriamente:

> *"... antes pasaban al menos 3 recorridos de buses por Av. La Serena, ahora solo pasa la Línea G4, en dirección al metro del paradero del 25 de Santa Rosa, y de regreso tampoco llega acá, sino como 8 cuadras al poniente, por General Arriagada"* (Mujer 3).

Efectivamente, luego de solicitar esta información en el MOP se constata que previo a la construcción de la AAS prestaban servicios las líneas G9 y G11. Los entrevistados también coinciden en que antes el servicio de transporte operaba hasta la media noche. Sin embargo ahora llega solo hasta las 22 h, situación que ha dificultado el retorno de sus

habitantes del trabajo al hogar, debiendo utilizar estrategias como largas caminatas, bicicleta y uso de transporte informal en algunos tramos. Se trataría de habitantes que vivencian una peatonalidad forzada, en la cual la situación de insularidad se combina con el aislamiento social y con una relación apremiante con los territorios (Le Breton,2005). Así, la pérdida de movilidad sería la forma más determinante de exclusión social.

Centralidades y tiempo de traslado. En el discurso de las entrevistadas/os, se destaca que la única forma de salir del barrio es a través de la línea G4, en dirección de los paraderos 25 de Vicuña Mackenna o 25 de Santa Rosa. En los relatos nadie menciona el metro como un referente de movilidad. Habría que explorar mas este punto, ya que puede ser por desconocimiento, porque encarece el valor del viaje o porque la movilidad cotidiana de sus habitantes es muy restringida a nivel micro barrial:

> *"... antes me demoraba como 15 minutos en llegar a la municipalidad de La Pintana, me subía a una micro y listo... Ahora me demoro más del doble de tiempo en llegar, ya que tengo que salir de aquí hacia el 25 de Sta. Rosa, para luego devolverme en otro recorrido... Si no fuera tan peligroso hasta sería mejor irse caminando... En definitiva estamos ahora obligados mínimo dos transportes para salir, es demasiado el tiempo que nos lleva hacer cualquier cosa fuera, como ir al hospital... Por eso casi todo lo resolvemos con mi familia acá"* (Mujer 4).

Estas percepciones develan varias interrogantes a dilucidar. Por un lado, estos habitantes identifican nuevas centralidades, que están dadas por los paraderos 25 de Gran Avenida (El Bosque), Santa Rosa (San Ramón) y 14 de Vicuña Mackenna (La Florida). Estos son tres subcentros de tres comunas aledañas. Sin embargo, ninguno menciona "el centro" de la ciudad de Santiago y nuevamente el Metro no aparece en sus discursos, ni siquiera estaciones modales cercanas a los paraderos mencionados. Al parecer los trayectos de su vida cotidiana se darían principalmente en los lugares mencionados, que si bien tienen mayor cercanía espacial, se vuelven lejanos a la hora de acceder y movilizarse en la cotidianeidad.

El uso del automóvil particular. Como indican los entrevistados, existe la percepción de que ha aumentado el uso del automóvil en este último tiempo, como una estrategia que les permite salir del barrio. Algunos vecinos han realizado el esfuerzo de comprar un vehículo particular, en algunos casos para el transporte de productos, para el transporte informal de personas ("vecinos") y para uso familiar: compras en el supermercado, traslado de niños al colegio y hospital.

> *"El problema... es que el auto que con tanto esfuerzo compré en general pasa más detenido que andando, lo compré usado hace 8 mese,s no me dijeron las mañas que tenía, así que hay que tener paciencia y plata para estar arreglándolo siempre... Por eso ahora estoy en el paradero esperando el bus para llevar a mi hijo al hospital"* (Adulto 3).

En este sentido es posible identificar el desarrollo de nuevas aptitudes para mejorar las prácticas de movilidad a través de redes e inversión familiar como un vehículo privado, degradado, pero que facilita el encuentro y acceso a distancias, más allá de sus trayectos y límites cotidianos.

La instalación de la AAS sin duda ha causado importantes cambios en la calidad de vida y movilidad cotidiana de los habitantes de los barrios aledaños. Sus habitantes dan cuenta de un confinamiento al espacio de proximidad. En este caso se trata de territorios segregados en que sus habitantes –los insulares– presentan importantes dificultades para salir del *círculo vicioso*: bajos accesos al transporte, a la información, a la formación, al empleo... proceso que conlleva a una pérdida progresiva del dominio y referencias urbanas.

Podemos observar en este caso cómo lugares fragmentados por las infraestructuras provocan la concentración de fragilidades, entre ellas las dificultades en los trayectos de movilidad cotidiana y de accesos de la población al trabajo, la escuela y los servicios en otros barrios. Estos territorios también deben soportan los efectos ambientales negativos como el ruido, la contaminación y el paisaje degradado de estas grandes infraestructuras. En este caso podemos observar cómo los ductos de ventilación de la autopista que pasa bajo el túnel emergen en la superficie en medio de la ciclo vía, afectando la movilidad del ciudadano a pie y la calidad de la vida cotidiana de sus habitantes.

3. Movilidad cotidiana y nuevos desafíos urbanos para la inclusión social

Las autopistas urbanas son, sin duda, uno de los mayores gastos directos en infraestructura, que difícilmente afectarán nuevamente a las comunas de la zona sur de Santiago (RPTE, 2009). Se esperaba que estos gastos contribuyeran al logro de una mayor integración de sus territorios con el aumento de la conectividad y de la movilidad de las personas que habitan en los barrios aledaños. Sin embargo, en este caso vemos cómo la instalación de este artefacto de la movilidad ha tendido a aumentar la desigualdad y exclusión social de los habitantes de los barrios de colindan con los últimos 6 kilómetros de AAS de la ciudad de Santiago.

En este escenario, podemos observar los efectos de un ***proceso de renovación urbana que en su diseño no consideró la complejidad política, administrativa y territorial del tejido urbano intervenido*** (Brahm, 2005). En el desarrollo de este conflicto urbano se observan diferentes lógicas de actuación y de manejo de poder tanto del Estado como de los municipios afectados y de los privados, lógicas que afectaron directamente a la ciudadanía territorial, generando en una primera fase que los habitantes de los barrios más afectados manifestaran un nivel de pertenencia disminuido, y un importante aumento de conflictividad social a intra-barrial y local.

En una segunda fase de este conflicto urbano los dirigentes locales logran movilizar capitales y la activación de ***nuevos liderazgos a nivel territorial***, en particular de mujeres, que literalmente salieron de sus casas y se organizaron, logrando articular intereses y demandas con diversos actores territoriales y organismos del Estado, logrando

importantes negociaciones que se plasmaron en nuevos acuerdos de mitigación entre los actores locales y externos.

En este sentido es posible indagar sobre la existencia de ***redes sociales de carácter territorial y la generación de capital social***, donde los ciudadanos-habitantes poseen un equivalente estatus y poder en sus territorios, los cuales han logrado importantes avances en los proyectos de mitigación comprometidos por el Estado.

Es de interés re-pensar el territorio observado dada su ***ubicación intercomunal***, en la medida en que cruza una franja de terrenos aún disponibles entre dos comunas que se han desarrollado sin encontrarse –política y administrativamente– hasta ahora, con un enorme crecimiento urbano producto de las viviendas sociales y con una creciente oferta de casas para una ascendente clase media que generan presión hacia la zona por donde pasa la autopista. Este fenómeno se observa claramente al final del tramo 6 de Av. La Serena, lo cual permite prever la configuración de nuevas dinámicas socio-espaciales en el territorio en el futuro cercano.

Sobre la infraestructura de conectividad, las autopistas no integran la variable transporte público de manera importante. Tal vez se podría pensar en este lugar un nuevo artefacto urbano que integre las variables como su carácter intercomunal y a la vez insular, con relación al equipamiento, espacios públicos de calidad y conectividad orientada al sector Sur de Santiago. Será fundamental para el mejor funcionamiento del Sistema de Transporte Público considerar las necesidades de desplazamiento cotidiano de sus habitantes para hacer un re-diseño de la oferta de transporte público para sus habitantes, ya que si bien existen las vías e infraestructura de paraderos del Transantiago, éstas se encuentran subutilizadas. Otro aspecto a indagar son las estrategias informales de movilidad de sus habitantes, quedando pendiente identificar la significación o no del metro como una oportunidad para mejorar su movilidad y calidad de vida cotidiana.

Con relación a los impactos en la movilidad cotidiana y accesos al trasporte público, se observan ***importantes niveles de fragmentación e insularidad de sus habitantes***. Solo aquellos que tienen una participación política y organizacional logran reconocer su condición de aislamiento y de exclusión. Sin embargo no se aprecia esta percepción en los habitantes en su cotidianeidad restringida al territorio más próximo. Esto abre la posibilidad de encontrar una movilidad muy restringida, que no logra visualizar la intercomunalidad y menos la ciudad como un espacio para la construcción de ciudadanía. Será fundamental, en los meses que quedan antes de la puesta en marcha de la carretera, realizar negociaciones que debieran estar orientadas a mejorar la seguridad de los habitantes de la zona donde se construyo la AAS, incorporando calzadas, pasarelas, semáforos y mejor señalización, las cuales no fueron contempladas en su diseño original.

Existe preocupación por la falta de previsión de los ***impactos de contaminación ambiental*** de las fumarolas (chimeneas) que suben del túnel, el aumento de las partículas y los contaminantes propios del aumento de la circulación y el aumento de los ruidos. No todos los vecinos tienen conciencia de su existencia, más bien son algunos de sus dirigentes más informados, lo cuales están demandando a las autoridades del MOP una respuesta y una solución a este problema de contaminación medioambiental que afecta

directamente su calidad de vida. Aquí también se podría profundizar en la pregunta sobre qué tipo de ciudad estamos construyendo, ya que este tipo de artefactos de la movilidad promueven el uso intensivo del automóvil por sobre el transporte público, contribuyendo también al aumento de la contaminación ambiental y de la exclusión social.

3.1. Desafíos de la movilidad en la vida cotidiana de nuestras ciudades

Ciertamente, estudios en esta línea deberían contribuir a generar conocimientos que permitan ***mejorar la formulación de la política social urbana*** con miras a reducir las brechas de exclusión socio-territorial y las insuficiencias de los diseños de artefactos de movilidad urbana. Esto orientado a garantizar una movilidad cotidiana y una calidad de vida para todos los habitantes de la ciudad, que otorgue recursos en transporte y accesos equitativos a los servicios e infraestructuras de la ciudad. En definitiva, pensar en políticas públicas que no solo alivien condiciones materiales objetivas de pobreza sino que además alteren pautas estructurales de relaciones sociales existentes al interior de estos espacios (De Certeau, 1984).

Pensar en soluciones alternativas a los problemas urbanos no es fácil, se deben considerar diversas dimensiones urbanas, con especial interés en mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades a través del tiempo. Entonces tenemos un gran desafío para garantizar aunque sea a un nivel mínimo la sustentabilidad y sostenibilidad de los cambios producidos. Para ello será fundamental desplegar mecanismos que permitan evaluar los impactos de estas intervenciones en las comunidades aledañas, y con ello la creación de estándares de calidad y que resguarden la participación de los ciudadanos afectados desde el diseño, de manera que permitan agregar valor y nuevos aportes a estos diseños urbanos.

En este sentido, es inminente la necesidad de resguardar los impactos y externalidades negativas de este tipo de intervenciones viales en los barrios más desventajados de la ciudad. Estas intervenciones deberían contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad de todos los habitantes urbanos. En este caso se observan importantes deficiencias en su diseño y ejecución. Sin duda, el principal reto es trabajar en el diseño y la aplicación de políticas sociales urbanas innovadoras que puedan garantizar al conjunto de la ciudadanía el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Queda como desafío el pensar en una movilidad y accesibilidad urbana que res***guarde el derecho a la equidad***, en tanto que derecho a la calidad de vida, lo cual no solo se inscribe dentro de los marcos económicos, materiales, sociales y culturales, sino también en relación al concepto de gobernabilidad, vinculado con la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a los sistemas de poder político y a una participación efectiva en la ciudad y en sus procesos de transformación.

Hoy día vemos como algunos países desarrollados han comenzado a entender que la solución a ***la integración a la ciudad con equidad para todos los habitantes se aleja de la construcción de más autopistas urbanas y se busca reemplazarlas por soluciones más sustentables***; como el mejoramiento del transporte público y la construcción de ciclo vías o el aumento de las redes de metro, entre otros. En definitiva se busca lograr un mayor control del crecimiento los automóviles particulares, administrar los congestionamientos viales con incentivos económicos y proveer más transporte público

sustentable y amable con el usuario, el cual no excluye el automóvil particular, y nuevas estrategias de movilidad cotidiana a nivel territorial.

En este sentido, algunos elementos de la ciudad invisible, la del espacio del peatón, pueden servir de matriz para re-pensar nuevas movilidades urbanas significativas para los ciudadanos que se encuentran en los territorios más desventajados de la ciudad. Como indica Remy (2002), se requiere de una regulación apropiada que favorezca la emergencia de nuevas polaridades que permita contrarrestar los efectos de una urbanización difusa. Las poblaciones que tienen una importante dificultad de movilidad urbana no solo se encuentran aisladas o fragmentadas, sino que se atenta a su libertad de desplazamiento y en consecuencia a una serie de derechos sociales, en particular al derecho a la movilidad urbana.

Ciertamente la movilidad no puede reducirse solo a la accesibilidad, a la manera de hacer diversos movimientos que ponen en cuestión el derecho a la movilidad, frente a los problemas de la multiplicación de desplazamientos. En definitiva, para muchos ciudadanos desplazarse, o al menos estar en condiciones de hacerlo, constituye un medio importante al servicio de la autonomía y de la construcción de trayectorias de vida ascendentes (Ehrenberg 1995, citado por Orfeuil, 2004, p. 12).

Sin duda que la noción de derecho a la movilidad es evidentemente compleja. Sin embargo, Ascher (2005) insiste en la necesidad de reconocer la preponderancia del derecho al movimiento; del derecho a los individuos al desplazamiento; y el derecho a disponer de medios efectivos, prácticas culturales de desplazamiento. Es la responsabilidad de la sociedad para que todos dispongan de los medios efectivos para acceder a la ciudad y sus beneficios.

Así, los problemas económicos y medioambientales contribuyen a fijar los límites a la movilidad que las sociedades contemporáneas pueden asegurar a sus miembros, individual y colectivamente. Pero la definición de estos límites debe integrar las exigencias de equidad y de justicia social, y la ocasión de precisar los términos de este derecho –*créance a la mobilité*– en contextos diversos en el tiempo y en el espacio (Ascher, 2005).

En definitiva, hoy día nos encontramos confrontados a una nueva cuestión urbana que es el resultado, por una parte, del tipo de ciudad heredada, y de la nueva que emerge y se expresa a través de nuevas prácticas sociales, dando cuenta de que todavía estamos en proceso de organización y regulación. Por ello es importante reconocer que es un importante desafío avanzar en la comprensión de la movilidad urbana en una ciudad discontinua, heterogénea, multipolarizada, fuertemente diferenciada e individualizada, que se mueve en todos los sentidos (Remy, 2002; Ascher, 2005). Particularmente en ciudades en proceso de rápido crecimiento y expansión del tejido urbano, como es el caso América Latina y en este caso el área Metropolitana de Santiago de Chile.

Bibliografía

Ahumada, R. 2010. Inauguran Acceso Sur a diez años de su licitación. *La Nación*, [en línea] 02 de abril. Disponible en: <*http://www.lanacion.cl/inauguran-acceso-sur-a-diez-anos-de-su-licitacion/noticias/2010-04-01/223430.html*> [obtenido el 03 de noviembre de 2011].

Allard, P., 2002. El nuevo paisaje de la movilidad en Europa. *Revista Universitaria*, (78).

Ascher, F., 2005. Le sens du mouvement: modernités et mobilités. *Le sens du mouvement. L'essentiel des comunications*. Francia : Belin.

Brahm, A., 2005. Autopistas urbanas: Santiago, Chile. *Arq*, (60), pp. 28-39.

Booth, W., Colomb, G. y Williams, J. 2003. *The craft of research.* Chicago: The University of Chicago.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 1999. América Latina: población total, urbana y rural y porcentaje urbano, por países. *Boletín demográfico*, [en línea] Disponible en: <http://www.eclac.org/celade/publica/bol63/BD6311.html> [Obtenido el 01 de abril de 2011].

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2010. *Panorama Social de América Latina 2010* [en línea] Disponible en: < http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> [Obtenido el 08 de abril de 2011].

Casado, J. M., 2008. Estudios sobre movilidad cotidiana en México. *Scripta nova*. [en línea] Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-273.htm> [obtenido el 03 de noviembre de 2011].

Coller, X., 2000. *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Danzelot, J. 2004. La ville á trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification. *Esprit*, (263), pp.14-63.

De Mattos, C., 2002. Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *Revista Eure*. 28 (85).

Denzin, N., Lincoln, Y. (eds.), 1994. *Handbook of qualitative research.* California: Sage Publications.

E-construcción, 2010. *Presidente destaca apertura de una nueva autopista acceso sur: "una obra que permite conectar, acercar e integrar a la gente"*.[en línea] Disponible en: <http://www.e-construccion.cl/2010/04/02/presidente-destaca-apertura-de-nueva-autopista-acceso-sur-%e2%80%9cuna-obra-que-permite-conectar-acercar-e-integrar-a-la-gente%e2%80%9d/> [Obtenido el 03 de noviembre de 2010].

Figueroa, O., 2005. Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina. *Eure* (94), pp. 45-53.

Gakenheimer, r., 1998. Los problemas de la movilidad en el mundo en desarrollo. *Eure* [en línea]. Disponible en:<http://www.eure.cl/numero/los-problemas-de-la-movilidad-en-el-mundo-en-desarrollo/> [obtenido el 12 de abril de 2011].

Jans, M., 2009. Movilidad Urbana: en camino a sistemas de transporte colectivo integrados. *Aus*, [En línea] Disponible en: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/aus/n6/art02.pdf> [Obtenido el 10 de abril de 2011].

Jiron, P., 2009. Prácticas de movilidad cotidiana urbana. En: Tironi, M. y Pérez, F. eds., *SLC-espacios prácticas y cultura urbana*. Chile: Arq.

Kaufmann, V., 2001. Mobilitè et vie quotidienne: synthèse et questions de recherche. *Plus*. (48).

Jones, C. y Lyons, C., 2004. Case Study: Design, Method or Comprehensive Research strategy? *Nurse Researcher.* 11 (3), pp. 70-76.

Kaztman, R. 2001. Seducidos y abandonados : el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*. (75).

Kaztman, R., 2005. Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*. (85).

Le Breton, E., 2005. *Bouger pour s'en sortir, mobilité quotidienne et intégration sociale*. Francia: Armand Collin.

Levi, N., 2008. *El derecho a la ciudad en Santiago*. [en línea] Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2008/04/15/el-derecho-a-la-ciudad-en-santiago-3/#more-2495> [Obtenido el 03 de noviembre].

Orlikowski, W. J. y Baroudi, J. J., 1991. Studying it in organizations: research approaches and assumptions. *Information systems research*, 2(1), pp. 1-28.

Plataforma Urbana, 2006. *Plataforma Urbana*. [en línea] Disponible en: <www.plataformaurbana.cl> Obtenido el 14 de noviembre de 2010]

Remy, J., 2002. *De la ville visible à la ville invisible: mobilité et nouveaux lieux urbains.* Francia: APUNP.

Reyes, P., 2008. El estudio de caso en el contexto de la crisis de la modernidad. *Cinta de Moebio*, [en línea] Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/32/reyes.pdf> [Obtenido el 08 de abril de 201].

Rodriguez, J., 2008. Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina. *Revista Eure*. 34 (103), pp. 49-71.

RPTE (Red Popular Enrique Torres), 2009. *Chile. Carretera acceso sur: la autopista de la injusticia*. [en línea] Disponible en: <http://accionpropagandanoticias.blogspot.com/2009/09/chile-carretera-acceso-sur-santiago-la.html> [Obtenido el 02 de noviembre 2010]

Sabatini, F., et al., 2008. Aprovechar el potencial gentrificador de la infraestructura urbana de línea para la renovación y reactivación de barrios vulnerables mediante coordinación intersectorial.En: Pontificia Universidad Católica de Chile. *Camino bicentenario propuestas para chile*. Chile: PUC, pp.123-151.

Sassen, S., 2008. Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista Eure*. 29 (88)

Ponce, P., 2010. Acceso Sur Santiago: una autopista sin salida. [en línea]. Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2008/02/22/acceso-sur-santiago-una-autopista-sin-salida/> [obtenido el 01 de abril de 2010].

UCSH (Universidad Cardenal Silva Henríquez), 2007. *Encuesta de percepción en la población pobre de la ciudad de Santiago*. Santiago: UCSH.

Ziccardi, A., 2005. Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En: Ziccardi, A. comp., 2005. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Colombia: Clacso, pp. 10-33.

Transformación económica y social de Bogotá: mejorando la movilidad y disminuyendo la segregación espacial y socioeconómica

Esteban Nina Baltazar
Magíster en Economía
Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

1. Progreso de Bogotá en las últimas décadas

Tomando en cuenta el primer informe de desarrollo humano elaborado para una ciudad colombiana, "Bogotá, una apuesta por Colombia" (PNUD, 2008), es posible afirmar que las estadísticas socioeconómicas y la percepción ciudadana de los resultados de las políticas urbanas en la capital colombiana se han transformado de manera significativa en el ámbito del desarrollo urbano. Los principales logros tienen que ver con la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, la movilidad de los ciudadanos y el espacio público. Bogotá ha avanzado en proveer servicios públicos domiciliarios e infraestructura física, logrando mejorar las condiciones de vida de la población. Las empresas de servicios públicos domiciliarios pasaron de tener serios problemas financieros y de gestión a proveer sus servicios a casi el 100% de los hogares bogotanos ubicados en asentamientos legales. Con respecto al espacio público hay un progreso en la construcción y mejoramiento de megabibliotecas –Virgilio Barco, El Tintal y El Tunal–, aumentando con ello la oferta de bienes públicos para los bogotanos. Se mejoraron y ampliaron las oportunidades de movilidad para un mayor número de bogotanos: la manifestación más clara es el sistema de metrobús denominado Transmilenio (TM), que expresa la elección que ha hecho la Alcaldía Mayor del Distrito Capital de un modelo de movilidad que privilegia lo público, disminuye los tiempos de viaje de los usuarios, reduce la contaminación y disminuye la accidentalidad.

2. Persistencia de la segregación espacial y socioeconómica y políticas urbanas

El Informe de Desarrollo Humano de Bogotá de 2008 afirma que esta ciudad tiene una estructura social segmentada; es una ciudad segregada que no mezcla a pobres y ricos. La segregación es definida como la distancia socioeconómica en el espacio y como inequidad en la distribución de equipamientos.

El nivel socioeconómico para determinar el grado de segregación se calculó de tres maneras: ingreso, gasto y precio del suelo de la residencia. La segregación es mayor cuando el valor del indicador sube. El índice de segregación residencial (ISR) muestra que el precio de la vivienda (valor m^2 construido) crea una mayor distancia entre ricos y pobres que el ingreso o el gasto de los hogares, así que la desigualdad es más aguda cuando el punto de referencia es el precio de la vivienda (SDP, 2007).

La segregación también se percibe en la distribución de las vías vehiculares. El estudio de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bogotá indica que en las localidades (comunas) más pobres (al sur y al occidente), la densidad de vías arterias es muy baja, mientras que la de vías locales es relativamente alta; en cambio en las zonas de ingresos altos (ricas) e ingreso medios se da lo contrario. Esta distribución inequitativa de las vías es otra manifestación de la segregación.

Frente a esta problemática estructural, las políticas urbanas distritales tienen un rol fundamental porque pueden incidir en el precio de la vivienda mediante tres mecanismos: gestión del suelo, incentivos a la construcción y subsidios directos.

La lucha contra la segregación espacial y la exclusión social puede hacerse reduciendo las dos desigualdades que la ocasionan: la socioeconómica y la de equipamientos (dotación física). La Alcaldía Mayor de Bogotá puede incidir para que la desigualdad disminuya en los tres ámbitos (variables). Su capacidad de acción es significativa en la distribución espacial de los equipamientos urbanos. La ejecución de cuatro planes de ordenamiento territorial a nivel de zonas (microregionales): la implementación del plan zonal de Usme (población de ingresos bajos); la formulación de los planes zonales del Norte (ingresos altos), donde se debería evitar que continúe siendo un espacio exclusivo para los más ricos sino que el área para vivienda social popular no debería ser inferior al 40%; el plan zonal del aeropuerto internacional "El Dorado" de la capital; y la renovación urbana del Centro o Casco Histórico de Bogotá. Estos planes de ordenamiento pueden ser excelentes oportunidades para que la ciudad se transforme de manera sustantiva y la Alcaldía del Distrito Capital cuenta con los instrumentos legales para hacerlo. Y puede aprovechar el amplio margen de acción que tiene el Gobierno Distrital en términos de recaudo de impuestos por valorización.

Desde una mirada del desarrollo humano y del desarrollo económico incluyente, estos planes zonales y megaproyectos urbanos deben servir para disminuir la segregación socioeconómica en el espacio urbano. La definición de los usos del suelo puede hacerse de tal manera que favorezca la mezcla entre ricos y pobres, mejore la equidad en el recaudo tributario de los inmuebles (impuesto predial), fortalezca las finanzas distritales (plusvalías, cargas y beneficios) y proponga a los agentes privados alternativas de inversión que aumenten la riqueza global porque los beneficios urbanos deben ser para todos: pobres y ricos.

3. Hacia una ciudad incluyente y el derecho a la movilidad

La primera necesidad colectiva de cualquier tipo de ciudad es la movilidad. La aglomeración reduce las distancias, y esta es una de las razones que explica la existencia de las ciudades (Fujita, Krugman y Venables, 1999). A finales de los noventa la situación de transporte en Bogotá presentaba un panorama desalentador. La ciudad tenía más autobuses y taxis que otras ciudades de América Latina; la construcción de la malla vial se encontraba atrasada en veinte años, y la velocidad en algunas vías no alcanzaba los 5 kilómetros por hora. La asignación de las rutas de transporte colectivo no respondía a criterios técnicos sino a cuotas políticas. Durante décadas el Distrito Capital se dedicó a hacer calles para los carros, incurriendo en el círculo vicioso de que más calles atraen más carros. Una minoría de la población (el 28%) tiene carro privado y la ocupación de las vías es muy inequitativa: el 90% del espacio público es para el 10% de los pasajeros en carro.

Entonces, Bogotá realizó una transformación significativa en movilidad con el Sistema de Metrobús o Transmilenio (TM). Los resultados desde su implementación fueron positivos y contundentes. En una evaluación hecha con indicadores estratégicos se observa que desde 2002 hasta 2008 se ha registrado una tasa de crecimiento constante del 12% del indicador número de pasajeros transportados por el sistema; el sistema de Transmilenio pasó de 676.140 pasajeros transportados en un día hábil en 2022 a 1.431.000 en 2008. Adicionalmente, se redujo en 32% el tiempo de viaje, aumentó la velocidad de los vehículos en 25% (pasó de 16,8 a 20 kilómetros/hora); disminuyó de 23% a 17% la proporción de personas que gastaban más de una hora de viaje; y redujo la contaminación en 9% y la accidentalidad en 90% (Echeverri, Ibañez e Hillon, 2004). Las dos fases del TM cubren cerca de 84 kilómetros de vías troncales, por las cuales ruedan 841 buses articulados a una velocidad promedio de 26,5 kilómetros/hora.

Sin embargo, en una hora pico en la mayor influencia de tráfico este sistema solo alcanza a movilizar alrededor de 164.000 pasajeros por hora, que equivale al 20% de la demanda total del transporte colectivo. El resto es atendido por buses, busetas y microbuses que conforman otro subsistema, el del transporte tradicional, denominado transporte público colectivo (TPC), dando lugar así a una dualidad de sistemas y regulaciones que generan ineficiencias y lesionan el interés público.

De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM), Bogotá tiene 20.162 buses, busetas y microbuses con tarjeta electrónica vigente. Estos vehículos movilizan diariamente siete millones de personas y realizan 5,7 millones de viajes. El TPC comprende 517 rutas. De acuerdo con los estudios de la SDM, el sistema podría funcionar de manera óptima con 186 rutas y 12.546 vehículos.

Según François Ascher (2005), sociólogo urbano, la intermodalidad y la multimodalidad son las claves para la eficacia de un sistema de transporte. Además, la movilidad es indispensable desde perspectivas sociales y económicas. Se puede decir que, hoy en día, la movilidad es condición fundamental para el acceso al mercado laboral, a la educación, a la salud y al ocio. Es así como este autor propone el "derecho a la movilidad" como una precondición de los otros derechos ciudadanos.

En este sentido, para concretar ese derecho a la movilidad la Alcaldía Mayor de Bogotá y organizaciones de la sociedad civil han acordado formular e implementar un Sistema Integrado de Transporte (SITP). Este sistema buscará unir los subsistemas de Transmilenio (TM) y el transporte público colectivo (TPC), así como el tren de cercanías y el futuro metro. El SITP podría mejorar en equidad si se buscan modalidades de financiación del sistema que permitan disminuir el porcentaje del gasto que los hogares pobres están destinando al transporte público.

Adicionalmente el SITP requiere regular el transporte privado mediante políticas locales como: impuestos al rodamiento más altos, peajes urbanos, incremento de los seguros obligatorios, aumento de los costos de parqueaderos y acuerdos con el gobierno nacional para incrementar los impuestos a las importaciones de vehículos.

4. Conclusión

En este marco de políticas urbanas inclusivas el principal desafío de la ciudad de Bogotá es el uso de los recursos fiscales locales para promover la productividad y competitividad económica con miras a aumentar los ingresos y mejorar la calidad de vida de la población pobre. Es obligación del gobierno distrital crear las condiciones de infraestructura física para la generación de ingreso de forma equitativa. Adicionalmente, es necesaria la óptima combinación de políticas redistributivas para garantizar que el resultado o los frutos del desarrollo urbano favorezcan e incluyan a la población pobre, ya que es un imperativo social el acceso igualitario a los activos o bienes públicos valiosos. Ambas son condiciones para un desarrollo urbano incluyente. Todas estas políticas urbanas de Bogotá deberán contribuir a la reducción de la pobreza y la segregación espacial y socioeconómica, como se ha logrado en otros países latinoamericanos como Chile.

Bibliografía

Ascher, F., 2005. Ciudades con velocidad y movilidad múltiples: un desafío para los arquitectos, urbanistas y políticos. *Arq*, (60), pp. 10-19.

Echeverri, J. C., Ibáñez, A. M., Hillón, L., 2004. *The economics of Transmilenio, a mass transit system for Bogotá*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Fujita, M., Krugman, P., Venables, A., 1999. *The spatial economy. Cities, regions and international trade*. Cambridge: Massachusesettes Institute of Technology Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2008. *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano 2008*. Bogotá: Naciones Unidas.

SDP (Colombia, Secretaría Distrital de Planeación), 2007. *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá*. Bogotá: SDP; Universidad Nacional.

¿Por la autopista o en bicicleta? Las dos velocidades de la movilidad urbana en las ciudades latinoamericanas

Martín A. Maldonado
Doctor en Ciencia Política
Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Católica de Córdoba, Argentina
Investigador en CEVE-SEHAS

La velocidad del cambio social en la era de la información ha disminuido la capacidad analítica y explicativa de las ciencias sociales en general y de los estudios urbanísticos en particular. Esta afirmación es particularmente cierta en Latinoamérica, región de contrastes naturalizados donde las "dos velocidades" de la posmodernidad anunciadas por Lipovetsky a fines de los 80s coexisten en cada esquina. Comprender la naturaleza de esas contradicciones e indagar acerca de sus causas es condición necesaria para entender por qué Latinoamérica es la región más desigual del planeta y así poder proponer políticas de mitigación, o al menos medidas que no produzcan o reproduzcan mayor expulsión social. En este desafío se inscribe el paper titulado "*Nuevas formas de exclusión y movilidad cotidiana en la Ciudad Latinoamericana: el Caso de la Autopista Acceso Sur en el Área Metropolitana de Santiago de Chile*", elaborado por Leonardo Moreno y Paulette Landon de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile. A continuación se comentan los contenidos generales del estudio poniendo el énfasis en su potencial replicabilidad al caso argentino y a otros casos en la región.

Estudios explicativos que denuncien mecanismos de exclusión social aplicados al problema de la movilidad urbana son necesarios y pertinentes en América Latina, más aún si incluyen registros de buenas prácticas, recomendaciones de políticas públicas o programas de acción. Con la mayoría de las democracias del subcontinente ya consolidadas, los desafíos actuales de los gobiernos de centro izquierda que predominan en la región están centrados en lograr inclusión social y equidad distributiva. En el caso de

la movilidad urbana, la década del 2000 vio crecer a buen ritmo a las ciudades latinoamericanas en infraestructura y servicios (tal como lo describen los autores para el caso de Santiago de Chile) gracias al crecimiento económico sostenido producido por los precios internacionales favorables de las *commodities* agropecuarias y otras materias primas; Argentina pasó de tener 960 kilómetros de autopistas en el 2003 a 2.015 kilómetros en 2010. Está ampliamente documentado que los beneficios de esa expansión física de las ciudades latinoamericanas no han sido equitativamente distribuidos en la sociedad (Unicef, 2009), y es precisamente allí donde la investigación que proponen Moreno y Landon cobra singular relevancia. Adicionalmente, el tema de la movilidad urbana tiene la particularidad de ser un indicador clave de otras sintomatologías urbanas por ubicarse en la intersección de varias dimensiones del desarrollo urbano, tal como se indica en el siguiente gráfico utilizado como disparador en las Primeras Jornadas de Movilidad Urbana Sustentable celebradas en el 2002 en Guadalajara, México.

Cuadro 2: Movilidad urbana

Fuente: Gobierno de Jalisco, 2002.

En referencia al marco teórico, la propuesta de Moreno y Landon es altamente replicable en Argentina y en toda Latinoamérica. Ante la consabida obsolescencia de los marcos conceptual disponibles en las ciencias sociales actuales, el enfoque de derechos humanos en su versión instrumental que concatena ciudadanía, derechos, garantías, satisfactores y políticas concretas es sin dudas el marco teórico conceptual más adecuado para enmarcar las investigaciones sobre movilidad urbana y exclu-

sión[72]. Este andamiaje normativo es el que mejor integra principios normativos, variables e indicadores operativos y recomendaciones prácticas con utilidad empírica. Para el tema de esta investigación en particular, el enfoque de derechos humanos aplicado a garantías y satisfactores se presenta como el único capaz de "viajar" a lo largo del subcontinente ya que su evolución ha tomado un cariz eminentemente latinoamericano[73].

Por otro lado es importante reconocer dos debilidades inherentes al enfoque de derechos humanos. En primer lugar este enfoque no toma en cuenta la compleja trama de intereses políticos y sectoriales (la mayoría de ellos mezquinos) que atraviesan todas las dimensiones de la movilidad social, desde los intereses económicos de las altas elites que diseñan las vías de comunicación hasta los intereses individuales de cada uno de los beneficiarios de las políticas públicas que como todo actor racional busca maximizar la ganancia personal por sobre el interés general. Quizás la forma más efectiva de neutralizar esta debilidad del enfoque de derechos humanos se encuentre en el plano metodológico, ya que los diseños de investigación sobre movilidad urbana debieran prever las consultas cruzadas a varios actores, entre ellos funcionarios públicos, empresas constructoras, ambientalistas, urbanistas y usuarios de todo tipo de servicios de transporte, desde autopistas privatizadas hasta vecinos en bicicleta (Alcântara Vasconcellos, 2010). Sin ignorar los diferenciales de poder y de acceso a alternativas de movilidad, desde un punto de vista estrictamente técnico es importante evitar un sesgo en el muestreo, asegurándose que todas las voces intervinientes sean escuchadas. La segunda debilidad del enfoque de derechos humanos es que presta muy poca atención a las cuestiones de costos y financiamiento, aspectos centrales de una movilidad urbana que se torna cada vez más compleja y costosa. La solución en este caso pasa por el tratamiento econométrico de datos relevados en registros contables de empresas de transporte públicas y privadas que permitan estimar los costes de distintas alternativas de movilidad (Madisson, et al., 1996).

Respecto del diseño de investigación, el objetivo exploratorio y descriptivo es el adecuado para una primera fase de aproximación al problema. Las descripciones en profundidad que se logran utilizando técnicas etnográficas son necesarias en las primeras etapas de diagnóstico, definición de problemas y confección de instrumentos de recolección de datos. En una segunda fase, el diseño metodológico seguramente recorrerá el camino de estandarización que lo llevará desde análisis de estudios de casos a convertirse en un diseño comparativo, sacrificando un poco de profundidad vertical en las descripciones para ganar terreno en sentido horizontal, agregando casos y cam-

72. Los trabajos seminales de Charles Abrams (1946, 1965, 1966), Jane Jacobs (1961, 1969), Herbert Gans (1962, 1967, 1968), Otto Koenigsberger (1971, 1976), John F.C. Turner (1968, 1972, 1976) y William Mangin (1967, 1970) son referencia ineludible en la génesis del urbanismo con base social.

73. Si bien el origen de la arquitectura social tuvo raíces anglosajonas, sus formulaciones actuales más difundidas y sus mayores campos de aplicación se encuentran en Latinoamérica, quizás porque es allí donde más se necesitan sus resultados. Las conferencias Habitat I de Vancouver (1976), la cumbre de la tierra en Rio de Janeiro (1992) y la Conferencia Habitat II en Estambul (1996) sintetizan y potencian el enfoque, mejor representado actualmente por la idea del "derecho a la ciudad" plasmada en la Carta de la Ciudad producida en la Ciudad de México en 2010 por la Habitat International Coalition (http://www.hic-al.org).

pos de predicado. La existencia de una matriz de variables e indicadores (ya propuesta por los autores) representa el punto de partida de esa transición. El desafío en este caso es doble, ya que seguramente a lo largo de los distintos casos se encontrarán variaciones en ambos lados de la ecuación explicativa, es decir que en distintas ciudades latinoamericanas se encontrarán distintos desarrollos físicos (autopistas, comunidades cerradas, privatizaciones, reubicaciones forzadas, esquemas de transporte público, etc.) que producirán distintos tipos de exclusión social (gentrificación, guettización, segregación urbana, hacinamiento, no conectividad, encarecimiento de costos, etc.). El problema puede transformarse en oportunidad para buscar diferencias entre casos similares al mismo tiempo que se indaga sobre las similitudes de los casos diferentes (Almond y Powell, 1972).

En todo caso, la investigación comparada sistemática es la herramienta indicada para describir y explicar fenómenos de reciente desarrollo e impacto desconocido, como es la relación entre desarrollo urbano, movilidad de ciudadanos y exclusión social. La resolución de este tipo de problemas prácticos al nivel de políticas públicas y programas de acción constituye el actual campo de batalla en la efectiva realización de los derechos humanos y en la construcción de ciudades más justas e inclusivas. Leonardo Moreno y Paulette Landon han planteado el desafío, investigadores en otras ciudades de Latinoamérica deberán recogerlo.

Bibliografía

Alcântara Vasconcellos, E., 2010. *Análisis de la movilidad urbana*. Espacio, medio ambiente y equidad. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.

Almond, G. y Powell, G. 1972. *Política comparada*, Buenos Aires: Paidós

Gobierno de Jalisco, 2002. *Jornadas de movilidad urbana sustentable*. [en línea] Disponible en: <http://app.jalisco.gob.mx/organismos/ceitjal/pdf/folleto.pdf> [obtenido el 12 de abril de 2011].

Maddison, D., et al., 1996. *The true costs of road transport*. U.K.:Earthscan.

Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2009. *Informe sobre desigualdades en América Latina*. Washington: Unicef.

El protagonismo de las mujeres en los nuevos liderazgos territoriales para la superación de la pobreza: un ejemplo de buenas prácticas

Susana De Tomás Morales
Doctora en Derecho
Profesora de la Facultad de Derecho
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

1. Introducción

El caso de la Autopista Acceso Sur en el Área Metropolitana de Santiago de Chile (en adelante, Caso de la Autopista), presentado a modo de ejemplo como una nueva forma de exclusión y movilidad cotidiana en la Ciudad Latinoamericana nos permite reflexionar, en último extremo, sobre las brechas existentes entre el reconocimiento de *iure y de facto* del Derecho a la Igualdad. A lo largo del estudio del Caso de la Autopista se deja patente que existen sectores de la sociedad excluidos por motivos económicos, dentro de los cuales se vislumbra una doble o múltiple discriminación en razón del sexo (las mujeres suelen ser las que llegan más tarde a los trabajos para llevar a sus hijos al colegio; les acercan a los parques…); en razón de la edad (los mayores no salen de sus casas); los niños (en relación con su acceso a distintos niveles de educación y a zonas de recreo apropiadas); de la raza (sectores de la juventud pertenecientes a minorías étnicas), etc. ¿Realmente estamos implementando de forma adecuada el Derecho a la Igualdad? Los datos no apuntan a una respuesta afirmativa, sino que se concibe como un reconociendo de *iure* de "derechos para todos", pero sin posibilitar su pleno ejercicio a todos los sectores sociales. Ante esta errónea situación de partida, no es suficiente el giro de las políticas urbanas para la superación de la pobreza hacia una política social con enfoque de derechos. No se

trata tanto de polemizar sobre la distinción entre lo que sería derecho o garantía social. Se requiere que, desde sus inicios, en todos los niveles de toma de decisiones y en todas las políticas, se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores que son objeto de exclusión social. De esta forma, lo que podríamos denominar grandes obras "faraónicas" urbanísticas vinculadas a la movilidad, cumplirían una excelente función inclusiva de la población marginada.

En el Caso de la Autopista, el protagonismo que asume un sector de la población excluida por la pobreza, las mujeres, se presenta como un excelente ejemplo de buenas prácticas que merece ser objeto de una breve reflexión para replantearnos si es posible extrapolar el concepto del *mainstreaming* de género a un nuevo concepto de "*mainstreaming* de Igualdad", que se convierta en uno de los cimientos sobre el que se construya o se restaure un sólido concepto de democracia plural.

2. El protagonismo de las mujeres en los nuevos liderazgos territoriales: un ejemplo de buenas prácticas

Los nuevos liderazgos a nivel territorial que surgieron a partir del Caso de la Autopista tuvieron como protagonistas principales a las mujeres. De forma gráfica, en el estudio se hace referencia a que las mujeres "salieron de sus casas". ¿Estaban ociosas? ¿Por qué no fueron conformistas? Sería interesante el poder reflexionar por qué las mujeres, incluso en las más adversas circunstancias, como en situaciones de conflicto armado, son capaces de organizarse para poner en común cuáles son sus necesidades y las de los que les rodean. En situaciones de conflicto armado, son las mujeres quienes asumen en exclusiva las riendas de las cargas familiares (no solo sus propias necesidades, sino las de sus hijos, mayores y familiares dependientes). Debido a ello, las mujeres se convierten en unos interlocutores válidos para la resolución del conflicto y es necesaria su participación en las negociaciones post-conflicto para la restauración de sus respectivas sociedades post-conflicto. Ante la constatación de estas buenas prácticas, no debería sorprendernos el que las mujeres, en el Caso de la Autopista, asumiesen un protagonismo especial, pues eran las interlocutoras más apropiadas para hacer valer sus propios intereses y los del resto de los sectores sociales excluidos afectados.

En los dos supuestos expuestos, nos encontramos ante situaciones de conflicto, con independencia de que nos encontremos en tiempo de paz o de guerra. En ambas situaciones de conflicto, su liderazgo ha repercutido de forma positiva no solo en el empoderamiento de la mujer, sino en el de la población en general. El problema, en relación con los nuevos liderazgos a nivel territorial que se presentan en el Caso de la Autopista, es que una vez que se resuelva el conflicto concreto se deje de atender a sus necesidades en futuras planificaciones urbanísticas y se desaproveche el potencial humano movilizado, en lugar de potenciarlo para ser utilizado como un instrumento válido de superación de la pobreza.

3. ¿Hacia un nuevo concepto del mainstreaming de igualdad para los sectores sociales especialmente vulnerables a ser excluidos por la pobreza?

Si partimos de la premisa de que el nuevo concepto del *mainstreaming*[74] de género constituye un instrumento eficaz para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres, ¿por qué no extrapolar este concepto para todos los sectores que presentan una especial vulnerabilidad a sufrir la pobreza o a no salir de ella?

En la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995) se hizo un llamamiento a la necesidad de trasladar el centro de atención sobre la mujer al concepto de género, identificándose doce esferas de especial preocupación que obstaculizaban el adelanto de la mujer. ¿Sería posible trasladar la esfera de preocupación sobre la pobreza a todos los sectores especialmente vulnerables? Teniendo en cuenta que el mayor desarrollo en relación con el *mainstreaming* de género se ha producido en el seno del Consejo de Europa, tendré como referente, en mis reflexiones, la definición y recomendaciones ofrecidas desde este ámbito organizativo regional europeo. El Grupo de Especialistas sobre la Incorporación de la Perspectiva de Género (EG-S-MS) del Consejo de Europa elaboró un Informe (1998) en cuya introducción se sugiere su utilización como una herramienta o instrumento de integración. Estructurado en tres partes, la primera incluye el marco conceptual del "*gender mainstreaming*", equiparando dichos términos a los términos "*mainstreaming* de género" y procediendo a su definición como la "reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de las políticas públicas, a fin de que una perspectiva de igualdad de género se incorpore a todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la formulación de políticas". Cuando estamos hablando de uno de los más importantes Objetivos del Milenio, la erradicación de la pobreza, ¿no sería posible la creación de un nuevo concepto de *mainstreaming* de igualdad?

En la Parte II del Informe de referencia se indican los requisitos o condiciones que permitirán una correcta aplicación del concepto de "mainstreaming" de género que fácilmente podríamos aplicar a la materia que nos ocupa: voluntad política; desarrollo de políticas públicas específicas; elaboración de estadísticas; conocimiento de las relaciones de género (podríamos extenderlo a las relaciones interraciales o las relaciones intergeneracionales); implicación de la Administración; recursos financieros y humanos; y, por último, la participación plena de la mujer (¿por qué no de los excluidos?) en la vida política y pública y en los procesos de toma de decisiones.

---

74. Desde la primera vez que se utilizó este término, en el seno de las Naciones Unidas, durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, no ha dejado de ser objeto de dialéctica, presentando las más variadas denominaciones: "*gender mainstreaming*"; "*mainstreaming de género*"; "perspectiva o enfoque integral de género"; "transversalización de géneros o transversalidad"; "transversalidad del enfoque de género o perspectiva de género"; etc. Con independencia de las terminologías utilizadas, lo importante es que con ellas se hace necesario el desarrollo de políticas públicas en que la perspectiva de género sea tenida en cuenta en todos los niveles y ámbitos sociales y políticos.

La perspectiva de género y el desarrollo de políticas específicas son dos estrategias para la consecución de un mismo objetivo: la igualdad de género. La perspectiva de la inclusión social y el desarrollo de políticas públicas específicas, ¿no serían estrategias adecuadas para la consecución de un mismo objetivo: la erradicación de la pobreza y, consecuentemente, el hacer efectivo el principio de igualdad?

Este nuevo enfoque requeriría un previo y exhaustivo conocimiento de las relaciones sociales, que nos permitan atender todas las brechas existentes con estadísticas segregadas. Este conocimiento deberá estar a disposición de los responsables políticos. Por este motivo, es necesaria la divulgación de buenas prácticas como la que se recoge en el Caso de la Autopista sobre el protagonismo de las mujeres en los nuevos liderazgos de nivel territorial.

Si a través de estas iniciativas se produce un empoderamiento de los sectores sociales más desfavorecidos, se sentirán partes integrantes de la sociedad y su participación repercutirá en una consolidación de las democracias plurales a ambos lados del Atlántico.

Bibliografía

EG-S-MS (Group of Specialist on Mainstreaming), 1998. *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. [en línea] Disponible en: < http://www.unhcr.org/3c160b06a.html> [obtenido el 03 de marzo].

ONU (Organización de las Naciones Unidas), 1995. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer*. [en línea] Disponible en: < http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> [obtenido el 03 de marzo de 2011].

capítulo cuatro

Dilatando costos y compensando reformas. La política económica de las reformas de descentralización y los Pactos Fiscales en Argentina

Lucas González
Doctor en Ciencia Política
Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Católica de Córdoba, Argentina

1. Introducción

Este artículo analiza las condiciones bajo las que un presidente pudo imponer costosas reformas a actores de mucho poder político en Argentina, los gobernadores. Durante fines de los 80, y en un contexto de fuerte debilitamiento del presidente Alfonsín, los ejecutivos provinciales ganaron notable poder e influencia. En ese contexto lograron aprobar reformas, entre ellas a la Ley de Coparticipación, que aumentaron significativamente sus recursos, limitando los del gobierno central. Fue muy difícil para el presidente revertir algunas de estas ganancias. Sin embargo, al poco tiempo de asumir la presidencia, Carlos Menem logró aprobar reformas que cercenaron profundamente el poder de los gobernadores, transfiriéndoles costosas funciones sin nuevos fondos, recortando los ingresos provinciales de coparticipación, reduciendo la capacidad impositiva provincial (y hasta reemplazando impuestos provinciales por nacionales) e imponiéndoles algunas reformas (como la privatización de las empresas públicas provinciales o la nacionalización de los sistemas de jubilaciones provinciales) diseñadas por el gobierno central. El presente artículo indaga las razones por las cuales un presidente, y exgobernador, pudo aprobar profundas reformas que alteraron el balance federal de recursos y funciones entre niveles a favor del gobierno nacional y lograr, al mismo tiempo, apoyo de la enorme mayoría de los gobernadores, incluidos algunos de la oposición.

Al analizar las negociaciones entre estos actores, el trabajo identifica algunas limitaciones en la literatura sobre las causas de la descentralización en América Latina y la que explica los determinantes de las reformas neo-liberales de los 90 para entender las negociaciones entre presidente y gobernadores. El principal argumento es que el presidente logró pasar las reformas de descentralización educativa y de los servicios de salud (que en conjunto representaron un costo de 12.000 millones de dólares para las

provincias) mediante la distribución de compensaciones selectivas a los gobernadores y dilatando el costo de muchas de las reformas para períodos posteriores a los mandatos de los gobernadores en ejercicio. Esto representó fuertes costos para los distritos, fundamentalmente en el mediano y largo plazo. En el corto plazo, los gobernadores fueron favorecidos por compensaciones que les permitieron consolidar su base de poder y avanzar en sus proyectos políticos. Por lo tanto, los mismos no pertenecieron claramente al grupo de los "perdedores" de las reformas, sino que, por el contrario, fueron actores clave en la "coalición reformista" del presidente.

En la primera sección del artículo reviso la literatura sobre las causas de las reformas y presento algunas limitaciones para entender cómo fue posible que Menem haya implementado las políticas de descentralización. En la segunda parte presento el argumento central del trabajo y analizo la dinámica de las reformas durante el período a estudiar. En las conclusiones, analizo las implicancias del estudio para la literatura comparada sobre las reformas en países federales.

2. Las causas de las Reformas de Descentralización

Aunque la mayoría de los autores combinan diferentes enfoques, podemos organizar la literatura sobre las causas de las reformas de descentralización en los siguientes enfoques: descentralización "por colapso económico", "desde abajo", "desde fuera" del sistema político y descentralización "como negociación política"[75].

2.1. Descentralización "por colapso económico"

En la primera perspectiva, la descentralización en América Latina es vista como consecuencia del colapso económico y fiscal de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y la planificación central a finales de los años 70 y principios de los 80. Algunos autores en esta perspectiva consideran que la profunda crisis después del mencionado colapso creó las condiciones estructurales para poner en práctica reformas económicas neo-liberales, incluida la descentralización[76] (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983; García Delgado, 1997; Bird, 1990; Manor, 1999).

En esta explicación, las políticas de descentralización implican crisis fiscal y colapso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la consecuente aplicación de políticas de ajuste, que tienden a estar asociadas al modelo neo-liberal de reformas económicas. Estas implicancias no están presentes en todos los momentos de descentralización política en Argentina ni en otros casos en la región. Como han señalado Montero y Samuels, tanto gobiernos "desarrollistas" como "neoliberales" han descentralizado y centralizado históricamente. Los regímenes desarrollistas de Juan Perón en Argentina y Juscelino Kubitschek en Brasil implementaron políticas de descen-

75. Una parte de esta sección fue publicada en González, 2008.
76. Montero y Samuels (2003) llaman a esta perspectiva "descentralización como una reforma neo-liberal".

tralización, al igual que sus sucesores neoliberales décadas más tarde, durante los 80 y 90. Algunos países han descentralizado en condiciones de relativa estabilidad fiscal (Bolivia), mientras que otros han centralizado frente a crisis fiscales (Argentina durante los primeros años del decenio de 1990 y Brasil a finales de la década de 1990). Finalmente, y si bien estos argumentos prestan atención al rol que cumplen las condiciones económicas y fiscales, no detallan cómo se negociaron e implementaron estas reformas y no permiten responder cómo fue posible que actores tan poderosos como los gobernadores argentinos aceptaran reformas tan costosas.

2.2. Descentralización "desde abajo"

En el segundo enfoque, las políticas de descentralización están vinculadas a los procesos de democratización política. Las transiciones democráticas desde un gobierno autoritario, la consolidación de la democracia, las reformas políticas para renovar el sistema político y el aumento de la competencia política crearon presiones para descentralizar. Estas presiones crecieron a medida que nuevos partidos políticos, grupos sociales o gobiernos regionales y locales pidieron más recursos, competencias administrativas o una más amplia representación y participación, especialmente a nivel subnacional (Angell, Lowden y Thorp, 2001; Souza, 1997; Tendler, 1997; Manor, 1999; Bird, 1990).

La implicancia más amplia en esta explicación es que la descentralización está relacionada con la transición democrática de un pasado autoritario, lo que no es un factor necesario para cada caso[77]. Como indican Montero y Samuels (2003), la correlación no es suficiente para establecer una relación de causalidad y en muchos casos hay poca evidencia de que la democratización haya causado la descentralización.

En Argentina y Brasil, por ejemplo, los gobiernos militares descentralizaron recursos porque esta reforma los benefició políticamente[78]. Por otra parte, y sobre la base de estos supuestos, los gobiernos que transitaron a la democracia, también deberían haber descentralizado políticamente y esto no ha sido así en muchos casos. En esta explicación existe una relación lógica entre la transición democrática y la democratización con una mayor competencia política y el aumento de demandas y presiones sub-nacionales. Pero, en realidad, esas demandas no necesariamente se han traducido siempre y de inmediato en políticas de descentralización del gobierno central. En este enfoque, además, se intenta identificar si las transiciones democráticas explican descentralización, pero no explican cómo se ha descentralizado y cómo los gobernadores aceptaron estas reformas.

77. Colombia, y en cierta medida Venezuela, por ejemplo, son casos que han descentralizado recientemente sin un pasado autoritario inmediato (no al menos desde fines de los 50 o comienzos de los 60). Bolivia descentralizó en 1994, luego de varios años de elecciones democráticas. Finalmente, Eaton (Citado por Montero y Samuels, 2003) encuentra poca evidencia para sostener esta hipótesis en el caso chileno y uruguayo.

78. El gobierno militar de Lanusse descentralizó recursos cuando dejó la presidencia en 1973 como una forma de restringir el margen de maniobra de los gobiernos de Cámpora y Perón. El gobierno militar en Brasil –a pesar de haber sido muy centralizado en varios aspectos–, decidió aumentar la descentralización fiscal y de funciones. De este modo, los militares favorecieron los estados del norte y nordeste, donde las fuerzas armadas tenían una importante base de apoyo conservador.

2.3. La descentralización "desde afuera" del sistema político

El tercer enfoque incorpora las instituciones financieras internacionales (IFI), que desempeñaron un papel importante en la promoción de la descentralización en los países latinoamericanos, especialmente durante la década de 1990. Estas organizaciones dieron apoyo a la descentralización como una vía para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia en la administración y como una forma para aumentar la participación en el gobierno. Sin embargo, no hay acuerdo sobre el papel efectivamente desempeñado por ellas en la aplicación de la política en cuestión. Según Stallings (1995), la influencia de las organizaciones internacionales va desde la recomendación, en forma de ayuda intelectual y ayuda exterior, a la imposición. Manor (1999), al tiempo que reconoce el papel desempeñado por las organizaciones internacionales (especialmente el Banco Mundial y el FMI) en apoyo a la descentralización, considera que los donantes rara vez influenciaron las decisiones para descentralizar y, en muchos casos, estas organizaciones fueron a la zaga de los gobiernos en los países menos desarrollados. Falleti (2003) estudió los discursos del FMI, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo y encontró poca evidencia de que las instituciones financieras internacionales recomendasen la descentralización fiscal como parte de la lista de reformas estructurales que componían la formulación inicial del "Consenso de Washington". La descentralización surgió como un tema importante en el discurso de las instituciones financieras internacionales en la región solo después de 1988 y no maduró hasta mediados de la década de 1990, mucho después de que la descentralización política, fiscal y administrativa estuviese en curso en la mayoría de los países de América Latina (Montero y Samuels, 2003). Además, varios gobiernos centralizados, que también estaban bajo la influencia de los organismos financieros internacionales, deberían haber descentralizado políticamente y este no ha sido el caso. Finalmente, cabe la misma crítica que en los enfoques anteriores respecto de la capacidad del enfoque de explicar cómo se negoció e implementó la reforma.

2.4. La descentralización como negociación política

En este enfoque, la descentralización se ve principalmente como consecuencia de una negociación política entre presidentes, legisladores federales (diputados y senadores) y políticos subnacionales (gobernadores y alcaldes). Eaton (2001), Manor (1999) y Smoke (2003) subrayan la importancia del liderazgo político (especialmente en el gobierno central) en la aplicación de las políticas de descentralización. Faletti (2003) hace hincapié en el papel de la negociación política entre los presidentes y las autoridades subnacionales.

Varios investigadores, usando el enfoque de elección racional, han contribuido significativamente a este punto de vista, tales como Grindle (2000) y Treisman (1999), que tratan de explicar las razones políticas por las que actores racionales han optado por delegar poder. De acuerdo con O'Neill (2003), la descentralización representa una estrategia conveniente para los partidos cuyo apoyo electoral a nivel subnacional parece más seguro que sus perspectivas en las elecciones nacionales. En otras palabras, si el partido no espera realizar una buena elección en el ámbito nacional bajo un sistema

centralizado, pero espera buenos resultados en las elecciones subnacionales, entonces enfrentará poderosos incentivos para descentralizar. A pesar de dar luz en un tema tradicionalmente poco estudiado, la propia autora hace hincapié en las limitaciones del estudio. Se basa en un supuesto bastante polémico sobre las instituciones: las relaciones presidente-legislativo importan poco. En base a esto, las preocupaciones electorales podrían motivar a un presidente a proponer la descentralización, pero las legislaturas normalmente deben aprobar dicha reforma y, hasta ahora, el congreso y los legisladores no juegan ningún papel en la teoría. Tampoco lo hacen los gobernadores, particularmente en países donde son políticamente fuertes (como en Argentina y Brasil).

Garman, Haggard y Willis (2001) y Willis, Garman y Haggard (1999) prestan especial atención a las instituciones políticas en los países latinoamericanos, tales como las estructuras de los partidos y las reglas electorales que influyen en las decisiones estratégicas de los políticos subnacionales. Estos autores consideran que la influencia de los políticos subnacionales (como los gobernadores) en la selección de candidatos y en las elecciones a la legislatura nacional ayuda a explicar las diferencias entre los casos más descentralizados (Argentina y Brasil) y los casos menos descentralizados (Chile, México, Venezuela y Uruguay). A pesar de que esta perspectiva presenta variables vinculadas al sistema político (tales como las normas electorales y los sistemas de partidos) en el análisis, algunas críticas han surgido en contra de esta perspectiva. Eaton (2001) afirma que bajo las mismas restricciones institucionales, presidentes poderosos han centralizado o descentralizado recursos de acuerdo a sus objetivos políticos. El poder político del presidente y de los gobernadores es una variable fundamental para explicar cambios en la distribución de ingresos y funciones. Pero aunque el poder es muy importante para cambiar efectivamente el status quo, los presidentes y gobernadores no siempre tienen incentivos para modificarlo. Por eso, otros autores afirman que los cambios en el equilibrio federal son más probables cuando presidentes o gobernadores poderosos se enfrentan a crisis fiscales que les generan los incentivos para iniciar las reformas (González, 2010).

Este cuerpo de literatura ha contribuido a nuestra comprensión de las causas de la descentralización y los cambios en la distribución de ingresos y funciones entre las unidades de gobierno. Sin embargo, estos trabajos han prestado más atención a las condiciones que explican por qué las reformas se implementaron que a cómo estos cambios se llevaron a cabo y, particularmente, cómo fue posible que gobernadores muy poderosos, como los argentinos, aceptaran reformas que perjudicaron profundamente la autonomía provincial. La literatura sobre las reformas de descentralización todavía no ha analizado sistemáticamente, al menos desde el modesto entender de quien escribe, el papel de los apoyos, compensaciones e incentivos selectivos para promover estos cambios.

Otras áreas de estudio, tales como aquellas que analizan las causas de la liberalización comercial, privatización, desregulación y reformas laborales (Hellman, 1998; Schamis, 1999; Etchemendy y Filc, 2001), han otorgado mayor atención a estos factores. El corpus teórico del argumento principal de este trabajo es el que estudia coaliciones distributivas (y las compensaciones que ellas reciben) en la literatura sobre la política de las reformas económicas. Estos trabajos aportan importantes conocimientos sobre

la oposición que los reformadores deben enfrentar de los perdedores y cómo pueden obtener apoyo político de los ganadores. De acuerdo con trabajos tempranos en esta literatura, el principal dilema para los reformadores es, como expresan Haggard y Kaufman "en comparación con quienes se benefician del status quo, los difusos beneficiarios de las reformas pueden tener importantes dificultades para organizarse, sobre todo cuando los beneficios de la reforma son ambiguos e inciertos" (1992, p. 27).

Schamis critica las teorías de acción colectiva inspiradas en la economía neoclásica (por ejemplo, los estudios basados en el trabajo de Olson) por considerar que la "política de ajuste económico" no es más que la "política de neutralizar a los perdedores". A cambio, propone tratar a la política de las reformas económicas como la "política de potenciar (*empowering*) a los ganadores" (1999, pp. 237-238). Es decir, argumenta que la formación de pequeñas coaliciones distributivas ha sido fundamental para avanzar en el proceso de reformas en América Latina. En Argentina, por ejemplo, estas coaliciones estuvieron formadas por empresas industriales a las que se concedió acceso a los contratos públicos, regímenes de promoción industrial, y entre las que estaban los mayores deudores privados que trasladaron sus obligaciones externas al Estado durante los años 70 y 80. Durante la década del 90, algunas de estas mismas empresas se beneficiaron de los programas de privatización en los que se les concedió el monopolio de acceso a las antiguas empresas de propiedad estatal (Schamis, 1999).

Hellman argumenta que varios grupos de interés poderosos en muchos países post-comunistas se han aprovechado de las distorsiones de mercado para generar suculentas rentas[79]. Estas oportunidades de acceso a renta generada en el corto plazo crearon ganadores que fueron cruciales para generar apoyo en las reformas de mercado. Pero, paradójicamente, el éxito de la reforma económica dependió tanto de la creación de ganadores como de la capacidad del gobierno de limitarlos. Para él, "el dilema político de la reforma económica no es la manera de sostener la reforma ante la oposición de los perdedores netos en el corto plazo, sino la forma de avanzar en las reformas frente a los esfuerzos de los ganadores netos para preservar la distorsiones del mercado que producen sus ganancias en el corto plazo" (Hellman, 1998, p. 223).

Etchemendy estudia el rol de las compensaciones en varias reformas durante los 90 en Argentina, incluida la descentralización educativa. Para el autor, "la implementación de una política combinada de asignación directa de renta y de reformas parciales dirigidas a [la poderosa base de apoyo del presidente] es fundamental para entender la sustentabilidad política" del proceso de reformas (Etchemendy y Filc, 2001, p. 680). De esta manera, analiza la manera en que el presidente Menem compensó a los sindicatos oficialistas, especialmente UPCN, por las reformas de descentralización educativa (fundamentalmente con subsidios económicos y regulaciones para asegurarles el mo-

79. Algunos ejemplos son los gerentes de empresas estatales que vendían petróleo y gas altamente subsidiado a compradores extranjeros a precios del mercado mundial, o algunos productores que fueron capaces de aprovechar rentas en condiciones monopólicas, y algunos gerentes que desviaron créditos subvencionados por el Estado destinados a mantener la producción a mercados de dinero a corto plazo con altas tasas de interés (Hellman, 1998).

nopolio en el sistema de obras sociales sindicales), aislando a los sindicatos opositores (fundamentalmente ATE) (Etchemendy y Filc, 2001, p. 681). Según el autor, lo que diferencia a ganadores de perdedores en el proceso de reformas es que "los ganadores eran más poderosos en términos económicos y (a veces) en términos organizacionales en el momento del lanzamiento de la reforma y, por ello, representaban una amenaza mayor a la sustentabilidad política del proceso" (Etchemendy y Filc, 2001, p. 700).

A pesar de sus fundamentales aportes, el principal sesgo en este programa de investigación es que los actores clave, los reformistas y grupos de interés que apoyan o se oponen a ellos, son todos "nacionales". Esto no debería ser una gran limitación si estamos estudiando un país unitario centralizado en el que los actores subnacionales no juegan un papel importante en la política nacional. Pero puede ser una omisión importante si estamos tratando de entender la política de reformas en países federales, particularmente en aquellos con gobernadores poderosos. Este trabajo es una contribución a los mencionados cuerpos de la literatura, al analizar las condiciones bajo las cuales los presidentes aprobaron reformas muy costosas para diversos actores, incluyendo los gobernadores. En el mismo se explica cómo un primus, el presidente, impuso costosas reformas a sus pares, los gobernadores, y cómo ellos aceptaron estos profundos cambios en el balance federal de funciones y recursos. El argumento principal es que los presidentes fueron capaces de aprobar estas reformas mediante la concesión de diversas y sustantivas concesiones y compensaciones a los gobernadores y el retraso de los costos de las reformas hasta que los gobernadores terminaran sus mandatos en el cargo.

3. El contexto de las reformas durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999)

Carlos Menem, exgobernador de una empobrecida provincia del noroeste argentino, asumió la presidencia luego de ganar una elección interna por primera vez en la historia del peronismo. Una vez en su cargo, logró construir apoyo político luego de intensas luchas dentro de su propio partido mediante la cooptación de miembros de la oposición, conformando alianzas con grupos económicos influyentes (enfrentándose a una fuerte resistencia de algunas facciones del PJ y de los sindicatos peronistas), y ganando el apoyo de algunos sectores que poco antes de las elecciones consideraban impensable apoyarlo. Si bien logró acumular mucho poder político, también tuvo que enfrentarse a límites impuestos por otros influyentes actores políticos. Entre ellos, analizaremos el rol desempeñado por los gobernadores de la oposición y los del propio partido del presidente.

3.1. La transferencia de educación y servicios de salud y los Pactos Fiscales

Durante la presidencia de Carlos Menem, el presidente no logró aprobar una nueva ley de coparticipación federal que favoreciera al gobierno central, ya que los costos de modificar la norma eran realmente altos. El presidente era consciente y entendía que

se trataba de una estrategia conflictiva (él mismo había sido gobernador antes de ser presidente). De hecho, el gobierno federal no envió ningún proyecto de ley al Congreso para proponer cambios en la coparticipación entre 1989 y 1992[80]. En lugar de centralizar recursos mediante la modificación de la Ley de Coparticipación, Menem decidió negociar una reducción en los costos para el gobierno central mediante la descentralización de funciones y los gastos asociados con ellas.

La descentralización fue una política (o una "herramienta") disponible para el presidente mediante la cual podía lograr importantes beneficios fiscales y políticos. Sería ilusorio creer que un presidente (y menos Menem y su Ministro de Economía) hubiera querido abandonar autoridad sobre funciones claves y fortalecer a sus rivales más poderosos, los gobernadores (incluso cuando la mayoría de ellos eran leales al presidente). En realidad, y como veremos, el presidente hizo todo lo contrario[81].

A medida que disminuía la inflación y la economía se recuperaba después de 1991, los ingresos tributarios también aumentaron (debido a que se ampliaron las bases imponibles y aumentaron las tasas impositivas), por lo que el monto total de transferencias a las provincias creció sustancialmente[82]. Este aumento en los ingresos provinciales produjo algo de alivio a las finanzas provinciales, reduciendo así las demandas de los gobernadores para conseguir más transferencias, y relajó las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los gobernadores.

Aprovechando las ventajas provistas por las favorables condiciones fiscales luego del plan de estabilización de 1991, el gobierno central decidió iniciar las negociaciones con los gobernadores para transferir los servicios de educación y salud en manos del gobierno nacional. Menem y Cavallo querían que los gobernadores gastasen esos nuevos fondos en servicios sociales en lugar de utilizarlos para ampliar la nómina de empleados públicos y el clientelismo (Eaton, 2004, p. 150). Las autoridades centrales alegaron que esto representaba una amenaza real para las reformas de estabilización; pero también

80. Algunos legisladores del partido en el poder propusieron una reforma al régimen de coparticipación, pero el proyecto nunca llegó al plenario de la cámara (Proyecto de Ley 5808-D-90, Trámite Parlamentario 230). El proyecto de ley fue firmado por diputados de cuatro provincias. Los legisladores radicales presentaron varios proyectos de ley para coparticipar los ingresos por privatizaciones, que fueron, por supuesto, bloqueados en el Congreso (véase, por ejemplo, el Proyecto de Ley 0751-S-90 presentado por el Senador Solari Yrigoyen; Dirección de Información Parlamentaria).

81. En febrero de 1990, el Ministro de Educación, Luis Barry, envió al Congreso un proyecto de ley que intentó transferir la educación a las provincias, poco después de que Menem asumiera la presidencia. Este proyecto de ley se basó en una serie de recomendaciones hechas por el Congreso Nacional Pedagógico (CPN) convocado durante la Administración de Alfonsín. El objetivo principal fue mejorar el sistema educativo mediante la descentralización de estos servicios. En el proyecto de ley, el gobierno federal era el encargado de garantizar los fondos fiscales para los servicios transferidos (ver fundamentos del proyecto de ley presentado el 7 de febrero de 1990, citado en Repetto, 2001b, p. 26). El CPN estableció por unanimidad que "la educación primaria debe ser ofrecida por las provincias", indicando claramente que "las escuelas nacionales deben ser transferidas a las provincias junto con los fondos correspondientes para garantizar la descentralización del sistema educativo" (Comisión N° 7 del CPN, 1988, citado en Repetto, 2001b, p. 22). El proyecto de ley nunca llegó a votación. Una de las preocupaciones principales era quién financiaría los servicios transferidos (Repetto, 2001b, p. 26).

82. En 1990, el monto total de transferencias a las provincias fue 14,7 mil millones dólares, llegando a 20,4 mil millones en 1991, el año de las negociaciones con el gobierno central, y 25,1 mil millones en 1992 (después de la transferencia de las nuevas funciones); la coparticipación creció de un total de 11,6 mil millones en 1990 a 17,6 mil millones en 1992 (datos de la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias).

era una potencial amenaza para Menem de parte de serios competidores políticos. Los gobernadores podían utilizar estos fondos para consolidar su apoyo político y así avanzar en sus carreras políticas (y eventualmente desafiar al gobierno central, especialmente en el caso de los gobernadores más poderosos).

Es evidente que la transferencia no contemplaba objetivos de política pública ni tenía intenciones de mejorar la educación y los servicios de salud. Esto se puede observar en la decisión de Cavallo de incluir la transferencia de las escuelas secundarias y el resto de hospitales en manos del gobierno federal (a efectivizarse el 1 de enero de 1992) en el proyecto de presupuesto de ese año. De esta manera, el ministro quería acelerar las negociaciones y evitar discusiones separadas. Los gobernadores reaccionaron fuertemente y reclamaron al gobierno central que abriera la discusión sobre las transferencias y el debate sobre la forma en que las provincias debían ser compensadas por los nuevos costos que debían afrontar luego de que las escuelas y los hospitales fueran descentralizados. Debido a la resistencia y presiones de algunos legisladores y gobernadores, los representantes del Ejecutivo Federal se reunieron con los gobernadores para llegar a un acuerdo sobre las transferencias. Los gobernadores no se oponían a la descentralización de estos servicios en sí, sino que denunciaban al gobierno central porque los obligada a recibir las escuelas secundarias (especialmente teniendo en cuenta que la Constitución establece que las provincias son únicamente responsables de la educación primaria) y los hospitales públicos sin compensación alguna. Por esta misma razón, las provincias exigían nuevos fondos para financiar las funciones transferidas (Repetto, 2001b; Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Menem también trató de extraer fondos de las unidades subnacionales para estabilizar las cuentas del gobierno central. En lugar de cambiar sustancialmente la Ley de Coparticipación (una decisión que habría elevado considerablemente los costos y la probabilidad de conflicto), el presidente trató de desviar fondos provinciales del pool de recursos antes de que fueran transferidos a las provincias (la pre-coparticipación). Esta estrategia fue muy similar a la seguida por Cardoso durante las negociaciones por el FSE en Brasil. El objetivo principal fue financiar el déficit del gobierno central en el sistema de pensiones.

En el Pacto Fiscal I, el gobierno propuso recortar 15 por ciento de los fondos de coparticipación para financiar el sistema nacional de seguridad social, que en aquel momento sufría un gran déficit, "y otros gastos operativos en caso de ser necesario". Se propuso recortar, también, otros 43,8 millones de dólares por mes del total de ingresos provinciales y para financiar los distritos que enfrentaban serios déficits.

¿Cómo hizo Menem para pasar estas costosas reformas en el Congreso? ¿Cómo logró que los gobernadores apoyasen estos cambios siendo tan costosos en términos fiscales para las provincias? Intento explicar esto en la próxima sección.

4. Dilatando costos y compensando reformas

La estrategia principal de negociación del presidente con los gobernadores se basó en

reducir los altos costos de las reformas y la probabilidad de conflicto mediante la distribución de incentivos selectivos, la dilación de los costos de las reformas y la negociación uno por uno con los gobernadores.

Los incentivos selectivos distribuidos por el presidente tomaron diferentes formas: en primer lugar, Menem concedió compensaciones a todas las provincias como una forma de reducir los costos generales y la probabilidad de conflicto con los gobernadores. Con el fin de obtener el apoyo necesario para la transferencia de las escuelas secundarias (al igual que el resto de las escuelas en los niveles primario y terciario) y de los hospitales nacionales a las provincias, el gobierno federal concedió compensaciones a todas las provincias. Una crucial fue la cláusula de garantía financiera en la transferencia de los servicios sociales (artículo 15 de la Ley 24.049), que aseguró un nivel mínimo de gastos en cada provincia. Si los ingresos provinciales fuesen a caer por debajo de la media fijada para el período, el gobierno federal garantizaba el pago de la diferencia. Pero en lugar de tomar en cuenta las necesidades de ingresos de cada año (actualizándolos de acuerdo a la inflación; o como en Brasil, donde los fondos se asignan sobre una base per cápita), el gobierno central fue capaz de insertar una cláusula por la cual la media calculada era un valor fijo (que no debía ser actualizado cada año), calculado sobre la base del período de abril a diciembre de 1991 (equivalente a un total de 1.200 millones de dólares o la diferencia necesaria para alcanzar esta cantidad). Como consecuencia de la inflación (baja durante la década de 1990, pero cada vez más alta después de 2001), esta garantía fue inútil y los requisitos financieros de las provincias fueron financiados principalmente con sus propios presupuestos. Como no se crearon transferencias específicas para financiar las funciones transferidas, todo el financiamiento se obtuvo de los fondos de coparticipación; y como los fondos coparticipados no tienen destino específico, los gobiernos provinciales vieron la posibilidad de recibir nuevos ingresos para financiar su situación fiscal global (exigiendo más fondos del gobierno central para administrar las funciones transferidas). Además, las nuevas funciones transferidas representaban un importante número de empleos públicos, y los gobernadores esperaron utilizarlos para movilizar apoyo político (Repetto, 2001a).

El gobierno federal también garantizó un piso de 8,7 mil millones de dólares por año (o 725 millones de dólares por mes) a ser transferidos a todas las provincias en forma de coparticipación hasta el 31 de diciembre de 1993. Esta cantidad se elevó a casi 8,9 mil millones de dólares (740 millones de dólares por mes) en las negociaciones del segundo pacto fiscal (ver abajo). En segundo lugar, y como parte de los acuerdos fiscales entre Menem y los gobernadores, el gobierno federal transfirió la administración de nuevos fondos a las provincias, pero en este caso fueron destinados a

83. Ese fue el caso del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Fondo de Agua y Saneamiento (COFAPyS), el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el Fondo Federal de Carreteras (DS-CDN, 19 de agosto y el 20, p. 2056; Artana y López Murphy, 1994, p. 64). Otros fondos relacionados con la asistencia social también se transfirieron a las provincias, tales como el Programa Social de Nutrición (PROSONU) y el de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO). Estos dos fondos representaban más de 200 millones de dólares anuales, y fueron, según algunos analistas, una compensación que Menem concedió a los gobernadores después de firmar el Pacto Fiscal I.

usos particulares[83].

La cantidad total de dinero transferido a cada provincia no se basó en los indicadores sociales del distrito o en cualquier otro criterio transparente, sino más bien se realizó sobre la base de acuerdos bilaterales dependientes de la capacidad de negociación y presión de los gobernadores sobre el presidente (Repetto, 2001a). Los gobernadores aceptaron la compensación, a pesar de que estos fondos tenían destino fijo. Ellos prefirieron nuevos fondos, aun cuando se exigía el destino del gasto, frente a la opción de no disponer de ningún fondo. Los gobernadores podían utilizar estos nuevos fondos para la construcción de apoyo político (y en algunos casos incluso eludir algunos de los requisitos legales para gastarlos).

Menem también distribuyó incentivos selectivos a distritos específicos para negociar su apoyo. El presidente rescató a las provincias en necesidad de ayuda financiera, especialmente a peronistas o aliados al peronismo, condicionándolos a que apoyasen las iniciativas presidenciales o a que aplicaran reformas estructurales en el sector público provincial. El Ejecutivo Nacional estableció también exenciones de impuestos federales y asistencia financiera federal para las provincias que acordaron apoyar las reformas. Por ejemplo, para fomentar el apoyo para el primer pacto fiscal, Carlos Menem creó un fondo especial (llamado Fondo de Compensación de Desequilibrios Regionales) para hacer frente a los desequilibrios financieros de las provincias y utilizar estos recursos para negociar con los gobernadores. El importe de este fondo recibido por cada provincia no estaba basado en sus necesidades financieras o en la capacidad de devolver lo pagado, sino determinado en cada caso en base a negociaciones particulares con el presidente[84].

Otro instrumento ampliamente utilizado para la elaboración de acuerdos políticos por el presidente fueron los ATN (Aportes del Tesoro Nacional). Los ATN fueron utiliza-

84. El gobernador radical de Chubut, Carlos Maestro, decidió apoyar las reformas patrocinadas por el presidente en el primer pacto fiscal una vez que el presidente aseguró a su provincia la mayor parte del fondo especial (3 millones de dólares por mes). Algunos gobernadores que inicialmente criticaron el pacto, pero que más adelante lo firmaron (como Mario Moine de Entre Ríos) recibieron una pequeña parte del fondo; pero los ejecutivos provinciales que se negaron a firmar el pacto (como Rolando Tauguinas de Chaco) no recibieron nada de los fondos especiales (DS-CDN, 19 y 20 de agosto, 1992, pp. 2105-2106, y p. 12, 9 de agosto de 1992; citado en Eaton, 2001b, p. 110). Otro ejemplo de ello fue el "Fondo para el Financiamiento de Programas Sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires" (o Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense), creado en 1992 por la Ley 24.073 (artículo 40). A través de este fondo, la provincia de Buenos Aires recibió el 10 por ciento de un impuesto federal sobre la renta (Impuesto a las Ganancias) o alrededor de 650 millones de dólares anuales (La Nación, 1997). De acuerdo con la ley, los fondos debían ser utilizados para los programas sociales y de infraestructura en el área metropolitana de Buenos Aires, un grupo de distritos que forman parte de la provincia de Buenos Aires. El fondo fue otorgado a cambio de apoyo de los diputados bonaerenses y del gobernador de la provincia durante el primer pacto fiscal (La Nación, "Las Provincias Exigen Una Nueva Coparticipación", 1 de febrero de 1998). Menem también concedió al gobierno provincial de Santa Cruz una transferencia especial de 1,5 millones de dólares por mes para que el gobernador de este distrito, Néstor Kirchner, firmara el segundo pacto fiscal. Kirchner se negó a firmar el pacto en agosto de 1993, pero lo firmó el 19 de enero de 1994, después de que el presidente le concediese estas transferencias adicionales a través de un decreto reservado (por lo general expedidos en casos de amenazas a la seguridad nacional, operaciones de inteligencia o asuntos de defensa). Menem trató de poner fin a estos fondos transferidos a Santa Cruz después de cinco años, antes de dejar el cargo. Sin embargo, ni él ni el nuevo gobierno de De la Rúa pudieron modificarlo, ya que la Comisión Federal de Impuestos (CFI) determinó que la transferencia tenía un "carácter permanente y definitivo" (Clarín, 2004)

dos para recompensar a aliados políticos del presidente y para construir apoyo para las reformas. Menem también utilizó recursos del presupuesto federal de manera selectiva, distribuyendo planes sociales, proyectos de inversión, obras públicas e infraestructura como una forma de construir coaliciones o fomentar apoyo para las reformas (ver González, 2011, para más detalles sobre la distribución de las transferencias y de ATNs del gobierno central a las provincias).

En resumen, los gobernadores negociaron y aceptaron cambios sustanciales en la distribución de recursos y funciones entre las unidades federales promovidas por el Ejecutivo Federal a cambio de ayuda económica y compensaciones específicas en el corto plazo. Sabiendo que la coordinación entre ellos en contra del gobierno federal era costosa y esperando que las reformas fuesen a implementarse de todas formas porque el presidente era poderoso en términos partidarios, los gobernadores centraron su estrategia en conseguir compensaciones y alivio fiscal a corto plazo, dilatando, de esta manera, los costos de la reforma.

5. Las negociaciones en el Congreso

La negociación sobre la transferencia de los servicios de educación y salud (escuelas de enseñanza secundaria y hospitales nacionales) con los gobernadores se llevó a cabo entre octubre y diciembre de 1991. Durante las reuniones entre el presidente, sus ministros y los gobernadores, el debate principal no giró en torno a cómo mejorar el sistema educativo, sino más bien sobre la cantidad de fondos que las provincias exigieron del gobierno central para brindar los nuevos servicios (DS-CDN, 5 y 6 de diciembre, 1991, p. 5306). Posterior a las arduas discusiones y duras negociaciones, el gobierno central acordó compensar a los gobernadores en su conjunto y en particular. Estos incentivos selectivos redujeron los costos a corto plazo para los gobernadores (y los costos de aprobar las reformas), otorgándoles más fondos para fines políticos en ese momento, pero dejó a sus distritos en una situación fiscal más precaria en el largo plazo (un indicio claro de ello fueron las manifestaciones de los maestros y los médicos). Los gobernadores intentaron resistirse y negociar, pero al final ofrecieron su apoyo político a las reformas a cambio de ayuda fiscal y financiera a corto plazo.

Una vez que el presidente estuvo seguro de que contaba con suficiente apoyo de los gobernadores para las reformas, envió el proyecto de ley al Congreso. Los debates sobre el tratamiento del proyecto se llevaron a cabo el 13 de noviembre de 1991. Hubo posiciones divididas en cuanto a cómo financiar la transferencia de las escuelas secundarias. Algunos senadores del partido gobernante argumentaron que este proyecto de ley mejoraría el federalismo y, por ende, contribuiría a una mejor calidad del sistema

85. En los fundamentos del proyecto de ley, los autores destacaron que "podría contribuir a producir una profunda reestructuración en el gobierno y la gestión, lo que resultará en una mejor calidad y pertinencia de la educación" (DS-CSN, 13 de noviembre de 1991, p. 4040).

educativo, haciéndolo más eficiente y capaz de superar los costos del centralismo[85]. Los miembros de la oposición e incluso algunos peronistas, por el contrario, plantearon varias inquietudes. Al comienzo del debate, se cuestionó al gobierno central sobre las razones por las cuales se quería acelerar la aprobación de la ley y exigieron más tiempo para llevar a cabo los debates[86]. Otros criticaron que la decisión fue tomada "bajo presiones del ciclo económico" "para equilibrar las cuentas fiscales [federales]"[87], quejándose de que "esta transferencia implica una reducción sustancial en los ingresos de las provincias"[88]. Otros se presentaron preocupados por los desequilibrios fiscales que estas transferencias iban a producir en las provincias. Algunos senadores establecieron una posición rotunda:

> El gobierno central ha sido claro. Debe equilibrar el déficit fiscal. La recaudación de impuestos no es suficiente, incluso cuando se ha incrementado. Necesita los ingresos procedentes de las privatizaciones y debe disminuir los gastos, de donde se decide unilateralmente transferir todos los establecimientos educativos a las provincias, sin tener en cuenta las distintas situaciones en cada una de ellas, y sin distinguir su capacidad técnica y capacidad educativa (senador Brasesco, UCR-Entre Ríos, DS-CSN, 13 de noviembre de 1991, p. 4056).

A pesar de las divisiones que generaba la cuestión, los senadores votaron a favor del proyecto de ley, permaneciendo fieles al acuerdo previamente negociado entre presidente y gobernadores (Falleti, 2003, p. 147; Repetto, 2001b, pp. 28, 37'; véase también el DS-CSN, noviembre 13, 1991). El proyecto de ley fue enviado a la Cámara de Diputados. Allí, el proyecto fue debatido junto con el proyecto de presupuesto nacional de 1992[89]. Los diputados expresaron su preocupación y presentaron críticas muy similares a las de los senadores. Algunos diputados sostuvieron que la decisión de transferir estos servicios sociales no estaba basada en políticas para mejorar la educación, sino más bien en la decisión de reducir el déficit presupuestario del gobierno central. Otros temían que este proceso iba a repetir los desequilibrios fiscales y las restricciones en la prestación de servicios generados por las transferencias durante el gobierno militar en 1978[90]. A pesar de los debates y la oposición de varios diputados de la UCR e incluso algunos del PJ (especialmente los de la provincia de Buenos Aires, donde el impacto de las transferencias fue más grande), tanto el proyecto de ley de transferencia como el presupuesto de 1992 se votaron en el mismo período de sesiones. Como

86. El senador Malharo de Torres (UCR, Mendoza) afirmó que se sorprendió al ver que "estamos considerando prácticamente la transferencia del sistema educativo argentino y tenemos que apurarnos y decidir esto en quince minutos" (DS-CSN, 13 de noviembre de 1991, pp. 4042-4043).
87. Senador Lafferriere (UCR-Entre Ríos) (DS-CSN, 13 de noviembre de 1991, p. 4048).
88. Senador Posleman (Bloquismo-San Juan) (DS-CSN, 13 de noviembre de 1991, p. 4054).
89. Esto fue parte de la estrategia presidencial para acelerar la votación del proyecto de ley y hacer visibles los acuerdos previos entre el presidente y los gobernadores. Si no hubiera habido suficiente apoyo para el proyecto de ley, el mismo hubiera sido discutido en comités y luego debatido por separado.
90. Diputado Brook, DS-CDN, 5 de diciembre y 6 de 1991, p. 5355.

reflejo de que la decisión de apoyar el proyecto de ley fue tomada antes de los debates, solo 22 diputados estuvieron presentes durante el debate sobre el contenido del proyecto de ley. Sin embargo, cuando llegó el momento de votar, 167 miembros estuvieron presentes (más de los necesarios para el quórum). El diputado Matzkin (PJ-La Pampa) pidió una votación nominal, una decisión generalmente utilizada para imponer disciplina en la votación y la moción fue aceptada. En lo anteriormente descripto queda relativamente expuesto que las negociaciones centrales habían sido ya llevadas a cabo entre presidente y gobernadores. Oponerse a lo acordado entre el presidente y los gobernadores suponía grandes costos para los legisladores, especialmente para aquellos en el partido gobernante. Así, el Congreso simplemente ratificó lo acordado entre el presidente y los gobernadores algunos días antes: 156 diputados votaron a favor del proyecto de ley, 8 votaron en contra y 2 se abstuvieron (DS-CDN, diciembre 5 y 6, 1991, pp. 5356).

El 6 de diciembre de 1991, el Congreso aprobó la ley 24.049, donde se transferían todas las escuelas secundarias nacionales y algunos pocos hospitales en manos del gobierno federal a las provincias. Los servicios de educación primaria, secundaria y terciaria que estaban controlados por el gobierno nacional fueron transferidos a las provincias en 1992[91]. Lo notable fue que el gobierno federal pudo financiar estos cambios no con el pago de los ingresos del gobierno central, sino con los impuestos coparticipables de las provincias[92]. Esto le permitió al gobierno federal desprenderse de una importante fuente de gastos[93] sin ningún tipo de aumento de las transferencias a las provincias (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Repetto, 2001b; Dillinger y Webb., 1999; Gerchunoff y Llach, 1998), representando un claro cambio en la distribución primaria a favor del gobierno central y pérdidas para todas las provincias (Porto, 2003).

Una vez sancionada, la nueva ley tuvo que ser ratificada por cada gobernador con el fin de resolver los aspectos procedimentales de la transferencia (por ejemplo, la fecha exacta de la transferencia, salarios, infraestructura, pensiones y otras cuestiones de funcionamiento). Como un indicador de las alianzas que apoyaban el proyecto de ley del presidente y las transferencias, el primer gobernador en firmar el acuerdo con el gobierno central, en enero de 1992, fue Arnaudo, el gobernador de La Rioja (provincia natal del presidente Menem, y uno entre los distritos más beneficiados con transferencias discrecionales). Los gobernadores radicales, en un intento de negociar alguna

91. Desde la aprobación de Ley Federal de Educación 24.195 de 1993, el diseño de políticas de educación, coordinación y evaluación han sido compartidas entre las provincias y el gobierno federal. La gestión escolar y las decisiones sobre la prestación de la educación (como la contratación, despido, traslados y sueldos de los maestros) fueron transferidos a las provincias en 1992 (Falleti, 2003, p. 93).

92. De acuerdo con el artículo 14 de la ley 20.049, del 1 de enero de 1992, el Secretario de Finanzas retiene de la coparticipación el equivalente necesario para financiar los servicios de atención educativa y de salud transferidos a las provincias. En otras palabras, las funciones transferidas debían financiarse con una parte de los fondos de coparticipación provincial. No hubo nuevos fondos o transferencias que fueran asignadas a las provincias para financiar las nuevas funciones.

93. Entre 1980 y 1997, el gasto en educación representó un promedio del 50 por ciento del total del gasto público social, seguido por el de salud (21 por ciento), programas de bienestar social (9 por ciento) y vivienda (5 por ciento) (Secretaría de Programación Económica y Regional, 1999, citado por Falleti, 2003, p. 118).

compensación, no firmaron hasta octubre y diciembre de 1992[94]. A pesar de la resistencia en algunos, todos los gobernadores firmaron la transferencia después de negociar bilateralmente con el presidente. Esto fue un indicador del gran poder del ejecutivo federal. Casi todos los servicios educativos y hospitales nacionales se transfirieron a los gobiernos subnacionales entre 1992 y 1994. Esta nueva fuente de gastos transferidos a los gobernadores representó un balance favorable para el gobierno federal y una gran pérdida en términos fiscales para las provincias.

En relación al primer Pacto Fiscal, el gobierno central negoció compensaciones a cambio del apoyo de los gobernadores. Una fundamental fue la garantía de una transferencia mínima de 725 millones de dólares anuales. Esta garantía tenía una fecha de vencimiento (31 de diciembre de 1993), pero las deducciones de los ingresos provinciales para financiar el sistema nacional de seguridad social se renovaron automáticamente cada año desde entonces (DS-CDN, 19 de agosto y 20 de 1992, pp. 2055-2056). El proyecto de ley con el contenido del acuerdo fue enviado al Congreso en agosto de 1992. Los diputados de la UCR, algunos de la UCeDe, los miembros de partidos provinciales (como el PAC) y algunos disidentes del PJ que formaron el Grupo de los Ocho, votaron en contra del proyecto de ley, denunciándolo como una imposición del gobierno central para equilibrar su déficit fiscal a expensas de la ya delicada situación fiscal de las provincias. En el Senado, la oposición (representada principalmente por los radicales y los senadores de Corrientes) planteó similares inquietudes a las que presentaron los diputados. Los senadores que apoyaron el proyecto de ley resaltaron el hecho de que contribuiría a la financiación del sistema de pensiones, que en ese momento se encontraba en una crítica situación. Además, algunos hicieron hincapié en que no había otras opciones disponibles para el gobierno central y que las provincias podían afrontar esta reducción de las transferencias debido a que sus ingresos habían aumentado sustancialmente desde 1989 (senador Britos, PJ-San Luis, DS-CSN, pp. 2316, 2318). El proyecto de ley fue aprobado a pesar de las críticas y de la activa oposición de los radicales y los senadores de Corrientes. En el mismo día, regresó a la Cámara de Diputados, donde finalmente fue sancionado después de ser debatido directamente en el recinto (sesión sobre tablas). En un proceso que revela hasta qué punto el presidente o los gobernadores pueden influir en las decisiones tomadas dentro del Congreso federal cuando cualquiera de ellos (en este caso, el presidente) tiene mucho poder, la nueva ley (24.130) fue sancionada en

94. Eduardo Angeloz, el gobernador de Córdoba, fue uno de los opositores más activos a la ley (Repetto, 2001b, p. 35). Los dos últimos gobernadores en firmar los acuerdos bilaterales con el gobierno central fueron Néstor Kirchner (Santa Cruz) y Eduardo Duhalde (Buenos Aires) (Falleti, 2003, pp.148-149). Ambos eran peronistas, pero de facciones internas distintas a Menem, y Duhalde era un serio rival partidario para la presidencia. Menem quería limitar su poder, y los gobernadores querían asegurar compensaciones para sí mismos con propósitos de asegurar futuras candidaturas. Falleti (2003) destaca que el impacto financiero de la transferencia fue mayor en la provincia de Buenos Aires que en el resto. En primer lugar, esta provincia recibió el treinta por ciento de todas las escuelas. En segundo lugar, el gobierno provincial de Buenos Aires se vio obligado, de acuerdo con la nueva ley, a igualar los salarios de los antiguos maestros nacionales y los provinciales. Los salarios docentes provinciales eran inferiores a los de los anteriores maestros nacionales (a diferencia del resto de las provincias). El gobernador de esta provincia fue el último en firmar los acuerdos con el gobierno nacional, en diciembre de 1993.

el Senado y la Cámara de Diputados veintidós días después de la firma del pacto[95].

Un año más tarde, el gobierno federal negoció el Pacto Fiscal II. Este pacto fiscal eliminó algunos impuestos provinciales y locales (impuesto sobre el transporte de combustibles, gas natural y energía eléctrica, impuesto a los sellos y cuentas bancarias), modificó otros (como el impuesto sobre los beneficios netos y bienes raíces, aumentando las exenciones a los mismos), y puso límites a las bases impositivas provinciales y algunas tasas (artículo 5.1 del Decreto 1807/93; Porto, 2003). También impuso severas restricciones a la autonomía impositiva provincial (y municipal). Para Porto, "el ya debilitado sistema tributario provincial y municipal fue aún más limitado" (2003, p. 54) después de estas reformas. El autor también recuerda que las provincias fueron obligadas por el gobierno central a suprimir algunos impuestos a través del pacto (como las relativas a créditos y débitos bancarios), que luego de un tiempo fueron reinstaurados pero esta vez por la administración federal.

A cambio de esas reformas, y para financiar las pérdidas en la recaudación de impuestos para las provincias debido a la eliminación de impuestos y la ampliación de las exenciones, el gobierno central aumentó la garantía de coparticipación mínima por mes a 740 millones de dólares y el Fondo para financiar desequilibrios fiscales provinciales a 45,8 millones de dólares. Pero estos incrementos fueron supeditados a la implementación de políticas económicas diseñadas por el gobierno federal por parte de las provincias[96].

Como parte del acuerdo, el gobierno central alentó a las provincias para que transfieran los regímenes de jubilaciones provinciales al sistema nacional; una decisión destinada a controlar el déficit que los mismos generaban (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Eaton, 2001). El gobierno central también promovió la privatización de bancos provinciales y de las empresas estatales. En 1998, como consecuencia del pacto, dieciocho de los veintiséis bancos provinciales fueron privatizados (Eaton, 2003), además de empresas provinciales de agua y electricidad en la mayoría de los 24 distritos.

El gobierno central estaba en una posición favorable en términos de la distribución del poder para negociar esas reformas y las profundas restricciones en la autonomía tributaria provincial. El presidente intercambió compensaciones a corto plazo por cambios estructurales en las relaciones entre unidades de gobierno. Esto pareció ser un acuerdo racional para los gobernadores: la mayoría de ellos estaba pasando por una difícil situación fiscal y todos se enfrentaban a un presidente que controlaba suficiente poder en el Congreso, por lo que la mayoría esperaba que fuese a pasar las reformas. En vez de chocar con el presidente, el centro de su estrategia se basó en la extracción de pagos del ejecutivo federal, difiriendo los costos de las reformas para el futuro.

95. El diputado Clérici (UCeDe-Buenos Aires) denunció el pacto fiscal, ya que en él se afirmaba que "sería comunicado al Honorable Congreso Nacional para su ratificación", lo que refleja que este cuerpo simplemente actuaba como un sello de goma de lo que el presidente y los gobernadores ya habían decidido (DS-CDN, 19 al 20 agosto 1992, p. 2066).

96. Si la recaudación de impuestos aumentase y las transferencias mensuales a las provincias superasen los 800 millones de dólares por mes, los gobernadores se comprometían a utilizar estos fondos para cancelar sus deudas con el gobierno central y para financiar los programas de reforma diseñados por las autoridades federales en sus administraciones provinciales (artículo 8). El gobierno federal también eliminó una cláusula establecida en el primer pacto fiscal por la que el gobierno central retenía las transferencias a las provincias sobre la garantía mínima de 725 millones de dólares por mes.

6. Algunos comentarios parciales

Un presidente electo que, en el momento en que era gobernador, afirmó que las provincias deberían rebelarse contra el gobierno central porque no transfería los recursos que las autoridades provinciales exigían, llevó a cabo el proceso de centralización más dramático en el período posterior a la transición a la democracia en la Argentina. Los cambios en el equilibrio federal a favor del gobierno central incluyeron la centralización de recursos, la descentralización de costosas funciones sin los ingresos necesarios para financiarlas, la eliminación de una parte y la reducción global de las bases impositivas provinciales, la imposición de una agenda de reformas a las provincias y más control sobre el gasto subnacional. Estas reformas tuvieron vastas consecuencias y produjeron grandes desequilibrios fiscales en las provincias, incluyendo la incapacidad de las autoridades provinciales de pagar los sueldos de empleados públicos y personal de atención de salud y educación, y la escasez en el suministro de servicios básicos. Esto se tradujo en profundas crisis sociales en muchos distritos, grandes manifestaciones e incluso violentas protestas.

El poder político del presidente, su capacidad para dividir a los gobernadores y la distribución de incentivos selectivos para dilatar costos fueron los principales impulsores de las reformas. Ideas programáticas de políticas destinadas a mejorar la calidad de los servicios sociales básicos y la eficacia o la transparencia de la administración pública no fueron una fuerza impulsora importante para los cambios. El presidente pudo llevar a cabo las reformas de descentralización mediante compensaciones garantizadas a todos los gobernadores y a través de la distribución de incentivos selectivos a algunos de ellos, luego de lograr apoyos en negociaciones con cada uno de los gobernadores por separado y de esta manera dividir los esfuerzos de coordinación. Estos incentivos fueron desde ayuda financiera a exenciones de impuestos federales, la creación de fondos especiales para provincias particulares y la distribución de fondos discrecionales. El presidente basó su estrategia en intercambiar compensaciones a corto plazo por cambios estructurales en las relaciones entre unidades de gobierno. El eje central de la estrategia de los gobernadores se basó, como se intentó demostrar en este trabajo, en la extracción de pagos particulares y de corto plazo de parte del Ejecutivo Federal, difiriendo los costos de las reformas para el futuro.

Bibliografía

Angell, A., Lowden, P. y Thorp, R. 2001. *Decentralizing development. The political economy of institutional change in Colombia and Chile*. Oxford: Oxford University Press.

Auyero, J., 2002. Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina. *Desarrollo Económico*. 42 (166), pp. 187-210.

Bird, R., 1990. Fiscal decentralization in Colombia. En: Bennett, R. ed. 1990. *Decentralization, local governments, and markets*: Oxford: Clarendon Press.

Bisang, R. y Cetrángolo, Ó., 1997. Descentralización de los servicios de salud en la Argentina. *Serie de Reformas de Política Pública*, (47).

Cetrángolo, Ó. y Jiménez, J. P., 1996. El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias. Segunda parte: desde la Ley 23.548 hasta la actualidad. *Serie de Estudios*, (10).

Cetrángolo, Ó. y Jiménez, J. P., 1997. Aportes del tesoro nacional. Discrecionalidad en la relación financiera entre la nación y las provincias. *Serie de Estudios*, (21).

Cetrángolo, Ó. y Jiménez, J. P., 2004. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. *Serie Gestión Pública*, (47).

CECE (Centro de Estudios para el Cambio Estructural), 1997. *Federalismo fiscal en Argentina*. Buenos Aries: CECE.

CGE (Confederación General Económica), 1993. *El libro azul de las provincias: las economías regionales en la transformación económica de la República Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras.

Clarín, 2004. A Diez Años de un Acuerdo Secreto. *Clarín* [en línea] 11 de enero. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2004/01/11/p-01203.htm> [Obtenido el 05 de diciembre de 2010].

Dillinger, W. y Webb, S., 1999. Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil. *Policy Research Working Paper*, (2121).

Eaton, K., 2001. Decentralisation, democratisation and liberalisation: The history of revenue sharing in Argentina, 1934-1999. *Journal of Latin AmericanSstudies*, 33 (1).

Eaton, K., 2003. La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional Argentina. *Desarrollo económico*, 42 (168), pp. 499-518.

Eaton, K., 2004. *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America*. California: Stanford University Press.

Etchemendy, S. y Filc, J., 2001. Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, 40 (160), pp. 675-706.

Falleti, T. 1999. New fiscal federalism and the political dynamics of decentralization in Latin America. En: Duke University, *International institutions, global processes, domestic consequences*. California, 9-11 de abril de 1999.

Falleti, T., 2000. (mimeo) Not just what but when and by whom. decentralization trajectories and balance of power in Argentina, Mexico and Colombia, 1982-1999.

Falleti, T., 2001. Federalismo y descentra-

lización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. En: Calvo, E. y Abal, J. eds. 2001. *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA., pp. 205-230.

Falleti, T., 2003. *Governing governors: coalitions and sequences of decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. Ph.D. Dissertation, Northwestern University.

Farinetti, M., 1999. ¿Qué Queda del Movimiento Obrero? Las Formas del Reclamo Laboral en la Nueva Democracia Argentina. *Trabajo y Sociedad*. (1).

Filmus, D., 1998. La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. *Reforma y Democracia*. (10).

García, D. (comp.), 1997. *Hacia un nuevo modelo de gestión local* (Buenos Aires: UBA; Flacso.

Garman, C., Haggard, S. y Willis, E., 2001. Fiscal Decentralization, a Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*. (53).

Gerchunoff, P. y Llach, L., 1998. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.

González, L., 2008. Political power, fiscal crises, and decentralization in Latin America: federal countries in comparative perspective (and some contrasts with unitary cases). *Publius: the Journal of Federalism*. (38). pp. 211-247.

González, L., 2010. *Primus Contra Pares Presidents, Governors, and the Struggles over the Distribution of Power*. Ph. D. Thesis, Department of Political Science, University of Notre Dame.

González, L., (en prensa). The distributive effects of centralization and decentralization across sub-national units. *Latin American Research Review*. (Aceptado para publicación en 2011).

Grindle, M., 2000. *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Haggard, S. y Kaufman, R. eds., 1992. *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

Hellman, J., 1998 . Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. *World Politics*, 50 (2). pp. 203-234.

La Nación, 1997. En 1998 la lucha será por los recursos. *La Nación* [En línea] 14 diciembre. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/83111-en-1998-la-lucha-sera-por-los-recursos> [Obtenido el 05 de diciembre].

Manor, J., 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: The World Bank.

Montero, A. y Samuels, D., 2003. The political determinants of decentralization in

Latin America: causes and consequences. En: Montero, A. y Samuels, D., eds. 2003. *Decentralization and democracy in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame. Cap. 1.

O'Neill, K., 2003. Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*. (36) pp. 1068-1091.

Palanza, V., 2002. Espacios de consenso alternativos: los consejos federales de la política social en Argentina. *Documento de Trabajo*. (71).

Porto, A., 2003. Etapas de la coparticipación federal de impuestos. *Documento de Federalismo Fiscal*. (2).

Repetto, F., 2001a. Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino. *Documento de Trabajo*. (55).

Repetto, F., 2001b. Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado. *Documento de Trabajo*. (57).

Rondinelli, D., Nellis, J. y Cheema, S., 1983. Decentralization in developing countries: a review of recent experience. *World Bank Staff Working Paper*. (581).

Schamis, H., 1999. Distributional coalitions and the politics of market reforms in Latin America. *World Politics*. 51 (2), pp. 236-268.

Smoke, P., 2003. Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths, and challenges. *Public Administration and Development*. 23, pp. 7-16.

Souza, C., 1997. *Constitutional engineering in Brazil. The politics of federalism and decentralization*. London: MacMillan.

Spisso, R., 1995. La ley de coparticipación tributaria y el principio de lealtad federal. *Derecho Tributario*. 5, pp. 241-248.

Stallings, B., 1995. *Global change, regional response: the new international context of development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taachi, C., 1995. Revolución tributaria en Argentina. *Boletín de la DGI*. (500).

Tendler, J., 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Treisman, D., 1999. Political Decentralization and Economic Reform: A Game Theoretical Analysis. *American Journal of Political Science*. 43 (2).

Wibbels, E., 2004. Decentralization, Democracy, and Market-Reform. On the Difficulties of Killing of Two Birds with One Stone. En Montero, A. y Samuels, D. eds., 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press.

Wibbels, E., 2005. *Federalism and the Market. Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Willis, E., Garman, C. y Haggard, S., 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*. 34 (1).

Comentarios a *Dilatando costos y compensando reformas*

La política económica de las reformas de descentralización y los pactos fiscales en Argentina[97]

Claudia Dangond Gibsone
Magíster en Relaciones Internacionales
Decana académica de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Juan Cristóbal de Jesús Restrepo Restrepo
Magíster en Estudios Políticos
Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

El trabajo realizado por el doctor *González* aborda, a partir de las reformas institucionales aprobadas durante los mandatos del presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999), uno de los fenómenos más interesantes con respecto a la configuración de los regímenes y sistemas políticos en América Latina, referido al presidencialismo y a sus efectos en la consolidación del Estado de Derecho como consecuencia de los procesos independentistas iniciados a comienzos del siglo XIX y afianzados en dos siglos de vida institucional republicana y democrática.

Lo anterior reviste mayor importancia puesto que, a partir de la consolidación progresiva del presidencialismo en América Latina, *predominio institucional del poder ejecutivo frente a los otros poderes públicos con un marcado respaldo simbólico-social,* se ha colocado de presente la debilidad institucional en la gestión pública, el fraccionamiento político-partidista, la creciente segmentación social y la injerencia política en los sistemas electorales de los Estados latinoamericanos.

Es un escenario que tiene como telón de fondo la discusión sobre las formas de Estado en el siglo XIX y, con mayor dinamismo y ahínco, la presentada durante el siglo XX frente a las demandas locales, la consagración de los derechos sociales y la efectividad de los sistemas políticos para responder a su implementación, la autonomía regional de los entes territoriales y su relación con los gobiernos centrales, los cuestionamientos a los regímenes de corte dictatorial, autoritario o limitativos por las violaciones de los Derechos Humanos. Debates que, más allá de la configuración del régimen político y de la estructura federal o unitaria, estuvieron al servicio de la autoridad política, administrativa y militar de los presidentes o jefes de Estado en las nacientes repúblicas y de sus proyectos político-electorales-partidistas.

97. Trabajo académico elaborado por el doctor Lucas Isaac González, docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina), 2011.

Este fortalecimiento del poder presidencial se vio incrementado por el manejo de amplios recursos públicos del sector central que se sufragaron en programas asistencialistas, por la existencia de proyectos políticos personalistas apoyados en una favorable opinión pública, por el debilitamiento de los movimientos sociales cuya acción se criminalizó; y, en última instancia, por un creciente agotamiento partidista debido a la crisis de legitimidad, la corrupción, los escándalos clientelistas, la debilidad en el control político y la ineficacia de estas organizaciones como intérpretes reales de amplios sectores sociales. Las cartas constitucionales o sus enmiendas dieron muestra, en mayor o menor medida, del giro presidencialista al fortalecerlo como principio constitucional explícito o implícito frente a la democracia liberal-representativa.

En este sentido, importante para el análisis realizado por los catedráticos argentinos, el profesor Boeckh (2009) coloca como problema el que denomina "*zona gris*". Las democracias latinoamericanas transitaron entre una propuesta liberal reducida y un creciente autoritarismo social, económico y político. Enfrentar esa difícil circunstancia implicó pensar la reforma de instituciones y estructuras políticas. Por un lado, profundizar la democracia desde la descentralización administrativa y política y; por otro, reformar el Estado para tornarlo eficiente y eficaz.

La situación de reforma convivió, como se percibe en el artículo comentado en este texto, con dos tensiones que se llevaron al plano social y que, al estudiar la literatura existente, se manifestaron de forma contundente: *de un lado*, las trasformaciones de los modelos económicos proteccionistas de la industria nacional y planificadores desde el nivel central —desarrollistas a neoliberales— y, *por el otro*, las demandas regionales frente a gobiernos nacionales para la administración de sus recursos, la atención de las necesidades sociales y la prestación adecuada de los servicios públicos. Demandas que, muchas veces, tomaron la vía de la ilegalidad para su reivindicación sociopolítica o que fueron drásticamente reprimidas por el aparato estatal.

Afrontar la tensión, ante fuertes crisis fiscales del gobierno central y los regionales —como el caso analizado en la investigación—, conllevó la celebración de arreglos institucionales en relación con la organización estatal, la administración nacional y las competencias y recursos de las entidades territoriales en lo provincial y lo local. Arreglos mediados por complejas, difíciles y riesgosas negociaciones políticas que implicaron pactos como los examinados los cuales se impusieron sobre el poder de las provincias y lograron reversar las ganancias constitucionales y legales conquistadas en la administración del presidente Raúl Ricardo Alfonsín.

En lo institucional los cambios de reglas de juego entrañaron afrontar —vía descentralización administrativa— el déficit fiscal central y territorial y generar un traslado de competencias sin la correspondiente transferencia de recursos en entidades territoriales. Con las consecuencias que esto tiene en la prestación eficiente de servicios públicos esenciales y la garantía de los derechos constitucionalmente consagrados. Lo anterior se puede ver en el documento entregado, en el cual subyace, como tesis central, el examen de las situaciones acontecidas y las condiciones bajo las cuales el presi-

dente Menem impuso reformas costosas a los gobernadores, calificados como actores políticos de gran poder político en Argentina[98] .

Lo aludido es una de las grandes fortalezas del documento que proyecta el conocimiento del tema y la relevancia de lo investigado ya que, en los ajustes institucionales —con consecuencias sociales fácticamente evidenciables—, la visión política y jurídica se hace clave para interpretar los fenómenos que se viven en momentos históricos. Lo cual es más importante al estudiar las circunstancias en las cuales el gobierno central argentino realizó pactos fiscales para subsanar su déficit, lo efectuado con cada uno de los gobernadores provinciales, el uso y la distribución de incentivos selectivos y los logros obtenidos —como dan cuenta las cifras expuestas—. Sin duda será un aporte en el futuro profundizar en los temas del acápite final denominado "*Algunos comentarios parciales*", arriesgando una interpretación propia de lo acontecido para mirar qué fenómenos, en una democracia constitucional, permiten la realización de acuerdos en detrimento de los niveles de administración subnacionales, las entidades territoriales y la población.

Se destaca del trabajo la revisión de literatura sobre las causas de las reformas y las limitaciones para entender cómo fue posible que el presidente Menem implementara las políticas de descentralización en la institucionalidad argentina. En ese sentido llaman la atención por sus contribuciones el análisis de los enfoques denominados: causas de la descentralización "*desde abajo*" y "*desde fuera*" del sistema político, ya que la mayoría de los cambios en los modelos político y económico en países latinoamericanos se debieron a procesos de transición democrática impuestos como formas de oxigenar la democracia local, regional o nacional, la que se debió a injerencia de organismos internacionales y a Estados de la comunidad internacional que marcaron la agenda política de los años ochenta y noventa.

En relación con el enfoque de descentralización "*como negociación política*", es importante determinar su trascendencia y lo que se señalan como limitaciones. La primera representada en las investigaciones sobre las causas y los cambios ocasionados por efecto de la descentralización y, la segunda, marcada por la falta de producción investigativa sobre el cómo se produjeron los cambios, cuáles fueron los actores, los intereses y los escenarios de los pactos políticos. Lo cual es textualmente señalado: "*cómo fue posible que gobernadores muy poderosos, como los argentinos, aceptaran reformas que perjudicaron profundamente la autonomía provincial*" (González, 2011, p. 141).

Enfoque que, como se puede percibir en el desarrollo del documento y la recopilación de la información, es completado al analizar el papel de los actores subnacionales, en especial los gobernadores provinciales, que fueron clave y quienes negociaron y suscribieron varios pactos fiscales con un fuerte presidente, con grupos de interés muy poderosos y frente a actores reformistas de carácter nacional, lo cual

98. Como lo señala el autor del texto se incluyeron recortes de los ingresos provinciales de coparticipación, la reducción de la capacidad impositiva provincial, la imposición reformas como privatización de empresas públicas provinciales o nacionalización de sistemas de jubilaciones provinciales, entre otras.

terminó en grandes beneficios fiscales y políticos para el nivel central en detrimento de los niveles territoriales[99]. Con lo cual se responde al argumento principal que evidencia el modo como se realizaron las reformas "*mediante la concesión de diversas y sustantivas concesiones y compensaciones a los gobernadores y el retraso de los costos de las reformas hasta que los gobernadores terminaran sus mandatos en el cargo*" (González, 2011, p.143).

Es importante señalar una cuestión que sería conveniente ampliar en investigaciones futuras y que complementaría el panorama expuesto en relación con este proceso: *el impacto en la movilización social*. Aunque se hacen algunas alusiones a las manifestaciones de organizaciones sociales, especialmente en los sectores de la salud y educativo, su enunciación es marginal frente al tema trabajado[100]. Sería relevante analizar en profundidad la presencia de diferentes actores sociales y su influencia en las reformas durante el período estudiado como es el caso de la referencia al personal de la salud o a la movilización de sindicatos del sector educativo. De esta manera se sacaría los cambios institucionales del exclusivo análisis de los acuerdos políticos para percibir, en su real significado, la manera como la sociedad civil se organiza, moviliza sus intereses colectivos e incide realmente en decisiones de carácter público.

En relación con los aportes de este texto frente a los procesos vividos en Colombia, a pesar de las diferencias contextuales, se pueden enunciar varias cuestiones para la discusión académica. Ambas, para ser coherentes con lo desarrollado, deben ser vistas desde las tensiones esbozadas frente a estos procesos institucionales: los cambios en el modelo económico y las demandas sociales de carácter regional o local. Lo cual acontece en acuerdos políticos que conllevan ajustes normativos —en lo constitucional y lo legal—.

1) Bajo la Constitución Nacional de 1886 —y en contravía de muchos de los caminos tomados por las nacientes repúblicas latinoamericanas— se impuso un modelo estatal unitario, rígidamente centralista y con un fuerte presidencialismo autoritario[101]. Se forjó la unidad nacional desde la reunificación territorial en lo político y lo administrativo —proyecto del movimiento regeneracionista im-

99. Teniendo en cuenta un hecho que deja en evidencia lo complicado de las negociaciones: "no logró aprobar una nueva ley de coparticipación federal que favoreciera al gobierno central (...) En lugar de centralizar recursos mediante la modificación de la Ley de Coparticipación, Menem decidió negociar una reducción en los costos para el gobierno central mediante la descentralización de funciones y los gastos asociados con ellas" (González, 2011, pp.143-144).

100. Según lo señalado por el autor la negociación sobre la transferencia de los servicios de educación y salud y lo que implicó en relación con la situación fiscal de las provincias que, evidenciado con cifras, generó una situación precaria en el largo plazo.

101. El Dr. Hernando Valencia Villa señala como constantes estructurales en la formación del Estado nacional colombiano — el cual tiene como eje el proceso constituyente de 1885-1886 — *el republicanismo, el centralismo, el presidencialismo, el confesionalismo y el régimen rígido y limitado para el ejercicio de los derechos y las libertades constitucionales*. Proceso que tiene como eje la consolidación del poder conservador y el papel preponderante de la Iglesia Católica en la sociedad colombiana, su enfrentamiento a los radicales liberales y el proyecto antimodernista que impuso.

puesto por el presidente Rafael Núñez—. Triunfó un modelo que, centralizado el poder político y las competencias administrativas, ocultó la diversidad regional, las diferencias culturales y la especificidad de contextos[102]. Como lo señala Velásquez (2000), consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1886, "*el gobierno central fue acaparando competencias y recursos en campos como la educación, la salud, la construcción de caminos, el saneamiento básico, el deporte, etc., reduciendo la capacidad de las entidades territoriales directas a las demandas de la población*".

Esta situación, como lo han señalado analistas políticos y sociales, generó la exclusión de grupos étnicos y de amplios territorios en la nación. Las condiciones geográficas de ubicación de entidades territoriales marcó el desarrollo de las mismas, las condiciones de sus habitantes y el acceso a servicios públicos esenciales en sus límites espaciales.

2) El tema regional en lo social, económico, político y administrativo vuelve a ser considerado como importante a partir de la segunda mitad del siglo XX, en parte por la violencia desatada en los campos colombianos, la débil presencia estatal en amplias regiones del país y los crecientes procesos de modernización y urbanización. La complejidad de la situación se vivió en las movilizaciones regionales y locales. Como lo expresa Velásquez (2000) citando a Santana, entre 1971 y 1985 se realizaron en el país más de 300 paros cívicos la mayoría por asuntos relacionados con la prestación de los servicios públicos básicos y efectuados en municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes. Lo cual, como reitera el investigador, contribuyó a la desestabilización institucional. A lo cual se ligaron fenómenos vinculados al bipartidismo excluyente proveniente del Frente Nacional, la presencia de los actores armados y sus reivindicaciones agrarias, el desplazamiento creciente de campesinos debido a la violencia, el despojo de comunidades indígenas y afrodescendientes, el auge del narcotráfico en amplios lugares de la geografía nacional, la corrupción política y la debilidad del sistema electoral colombiano permeado por vicios de clientelismo, cooptación y burocratismo.

En el marco de estos sucesos que aquejaban la democracia local, la sociedad colombiana y el sistema político se ve en la necesidad de discutir reformas a la organización territorial, la representación política y los mecanismos de participación local. Abrir el sistema desde lo local y lo partidista se convirtió en la manera de su-

102. En este sentido es importante señalar algunos aspectos que estudiosos en temas relacionados con la configuración del poder político han señalado. Aspectos que se relacionan con las llamadas tareas institucionales pendientes y que tienen un marcado carácter social y cultural preponderante. Como lo señala Rodrigo Uprimny en una columna titulada "*La independencia: tareas pendientes*" (El Espectador, 19 de julio de 2010) y Mauricio García en "*Los países y las mariposas*" (El Espectador, 23 de julio de 2010), ante un modelo de vida colonial —marcado por el latifundio, la concepción autoritaria del poder, la desigualdad social, la omnipresencia de la religión y el desprecio de los bienes públicos—, el proceso de integración social desde la diversidad se torna más que necesario.

perar la participación en la administración pública y los procesos decisorios en el sector público (Moncayo, 2004).

3) Desde las discusiones que precedieron la promulgación de la Constitución Política de 1991, el problema de la autonomía política y de la descentralización administrativa fue determinante institucionalmente, para un sector de la clase política colombiana. En la historia de varias frustradas reformas constitucionales, 1977 (Acto Legislativo N° 2 de 1977) y 1979 (Acto Legislativo N° 1 de 1979), y de la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 1986 y sus disposiciones reglamentarias[103], el problema territorial, desde lo político y lo administrativo, se expresó como necesario para destrabar el sistema político colombiano. En esa medida se discutieron temas referentes a la elección de autoridades locales, el voto programático y mecanismos como la revocatoria del mandato; la capacidad impositiva de entidades territoriales; el manejo de recursos propios; la atención de servicios públicos locales, sobre todo en relación con educación, salud o saneamiento ambiental. Fue la manera de afrontar la necesidad de comenzar a abordar realmente el proceso descentralista y la autonomía municipal en Colombia.

4) En 1991, en medio de una de las crisis políticas y sociales más duras atravesadas por el Estado y la sociedad colombiana, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual abocó la reforma de la centenaria Constitución Nacional y que, en el campo de la descentralización, introdujo varias reformas en las cuales prevalecieron tres argumentos relacionados con los recursos económicos y forma de distribución, las competencias de las entidades territoriales y la mayor autonomía de lo que podría concebirse como regiones. En este punto primó la idea de quienes defendieron el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, bajo el pretexto de que si no fuera así, se corría el riesgo de la desintegración del Estado colombiano y el mayor fraccionamiento de la sociedad colombiana (Dangond, 2010b). Lo cual no se desvinculó, por su importancia, de las discusiones sobre el modelo de desarrollo, la pobreza, la desigualdad social y, por supuesto, por el enunciado ontológico del Estado colombiano como social de derecho y con la adopción de un amplio catálogo de derechos en el ordenamiento constitucional colombiano. El objetivo social de la organización estatal, su concepción democrática del poder y la sujeción del poder público a la legalidad, se tornaron en el marco del modelo descentralizado.

5) En la Constitución Política de 1991, bajo acuerdos políticos multipartidistas, se adoptó el modelo descentralista en el marco del Estado Unitario, con autonomía de sus entidades territoriales, como parte de un proyecto político amplio cuyo

103. Ley 11 de 1986, Ley 12 de 1986, Decreto 78 de 1987.

objeto fue la modernización del Estado y la profundización democrática y ciudadana[104]. Las ideas dominantes que llevaron a los Constituyentes a soportar este modelo se centraron en la autonomía de las entidades territoriales; la profundización de la descentralización; el fortalecimiento económico de las entidades territoriales; la consagración del municipio como eje fundamental del Estado y la consolidación de la participación como eje del modelo democrático (Zafra, 1991). Por ello, el objetivo del acuerdo institucional constituyente, tuvo un triple objetivo "*entregar a las autoridades municipales los medios necesarios para que pudieran atender las demandas de la población en su territorio* (*gestión de proximidad*)*; mejorar la prestación de los servicios en términos de eficiencia, eficacia y transparencia; y garantizar un contacto más frecuente y permanente entre las autoridades públicas y la población en el diseño y ejecución de las políticas públicas*" (Foro Nacional por Colombia, 2011).

De esta manera, como lo señala Correa (1996), se consagraron como principios rectores de la reforma territorial los siguientes: derechos humanos, democracia participativa, eficiencia, autonomía, fortalecimiento fiscal, flexibilidad, compensación de los desequilibrios y coordinación institucional. Teniendo como límites y vacíos los referentes a la capacidad de las entidades territoriales y la ausencia de nexos, competencias y recursos, a lo cual podemos agregar el relativo a la escasa formación participativa de la ciudadanía acostumbrada a un patrón clientelar para resolver sus necesidades y problemáticas más apremiantes.

6) Evidentemente, la mayor autonomía de las entidades territoriales implicó, en el proyecto de un nuevo modelo de organización político-administrativa, la posibilidad de diseñar políticas públicas que atendieran sus problemáticas, lo que indudablemente representaba una mayor complejidad en la coordinación con los sectores locales y con las políticas nacionales y una muy buena capacidad de respuesta a la comunidad[105]. Ello con los requerimientos frente a equipos técnicos de alto nivel, exigiendo preparación y conocimiento de las realidades locales así como una ciudadanía activa y responsable, con conocimiento de sus derechos y de sus

104. Para Edgar Moncayo: "Puede decirse que la Constitución de 1991, (...) es de carácter centro–federal pues existen normas a lo largo de su articulado que dejan un margen de maniobra en cualesquiera de los dos sentidos. Se consagra el municipio como entidad fundamental de la organización político–administrativa del Estado pero se pretende fortalecer los departamentos; se conservan las otras entidades territoriales ya existentes y se prevé la creación de otras nuevas (sin precisar sus competencias); se ordena una mayor transferencia de recursos a las entidades territoriales pero se mantienen centralizados los mecanismos de toma de decisión (el modelo Principal – Agente); y en fin, se dejan varias e importantes zonas *grises* como las regiones y las instancias de coordinación interterritorial" (Moncayo, 2004).

105. En un país como Colombia, con las disparidades existentes a lo largo y ancho del territorio nacional, existe el riesgo indiscutible de que la capacidad de los gobiernos locales para asumir su responsabilidad sea igualmente dispar. Igualmente, la incapacidad del Estado colombiano para llegar de la misma manera a todos los rincones del territorio nacional puede ser vista como una de las causas de la descentralización, pero también implica un riesgo para la misma, en la medida que esta ausencia tiene implicaciones para la gestión financiera y para la política fiscal.

obligaciones. Retos que se han venido consolidando, con dificultades, avances y retrocesos, en la que podríamos denominar bodas de plata de la descentralización político-administrativa en Colombia.

7) No obstante lo anterior, en el país se han impuesto —durante los últimos 20 años—reformas al espíritu de la descentralización consagrado en la Constitución Política. Lo cual ha estado marcado por el cambio de modelo económico que se inició en el gobierno de César Gaviria (1990-1994) al introducir el neoliberalismo a través de una fuerte apertura económica, la creciente privatización estatal y las reformas al régimen del trabajo y de la seguridad social colombiano. A diferencia de lo afirmado en el artículo comentado frente al papel de organismos de crédito financieros o agentes comerciales, esta situación no es aplicable en el contexto colombiano. La injerencia en la agenda pública económica de estas entidades fue esencial para comprender las tensiones que se generaron al desarrollar el modelo de Estado constitucional y democrático y las restricciones fiscales sobrevinientes.

8) Uno de los temas más sensibles en el modelo organizativo propuesto por la Constitución Política de 1991 tiene que ver con la transferencia de competencias y los recursos con los cuales cuentan las entidades territoriales para asumir las funciones entregadas constitucional y legalmente. En ese sentido, durante los gobiernos de los presidentes Samper Pizano (1994-1998), Pastrana Arango (1998-2002) y Uribe Vélez (2002-2006/2006-2010) se presentaron una serie de reformas constitucionales que redujeron las trasferencias nacionales para las entidades territoriales. El déficit nacional y el territorial generaron una discusión que puso de presente un doble cambio: el énfasis en la descentralización como un problema eminentemente fiscal y la disminución en los ingresos para atender las necesidades locales, la creciente demanda por la provisión de esas demandas y de los servicios públicos a nivel subnacional. Ejemplo de lo anterior son la Ley 617 de 2000, el Acto Legislativo N° 1 de 2001 y la Ley 715 de 2001.

9) En ese sentido, se ha venido percibiendo una tensión entre la descentralización fiscal y la descentralización administrativa, el poco espacio que la participación ciudadana ha tenido en estas discusiones y el escaso impacto de la movilización social de amplios sectores. Lo anterior se ha discutido en la academia, que llama a reflexionar sobre lo que considera la recentralización del país. La Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, RINDE, ante la campaña presidencial de 2010, buscó generar entre los candidatos una discusión sobre la centralización como reto fundamental en Colombia. Lo cual para los académicos que conforman esta organización se hace imperativo ante tres amenazas: la primera, las disposiciones promulgadas durante el gobierno del presidente Uribe Vélez, la débil capacidad institucional de las entidades territoriales municipales y la injerencia de grupos armados ilegales en zonas urbanas y rurales de los

municipios colombianos. No obstante, el sistema político no ha tomado en serio las advertencias y ha generado un proceso similar al vivido en Argentina frente a las negociaciones políticas que se efectúan no con gobernadores o alcaldes —ni aun con los entes que los confederan o representan o con organizaciones de la sociedad civil— sino con los líderes de los partidos políticos que hacen parte del Congreso de la República.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente, 1886. *Constitución política de Colombia 1886.*

Asamblea Nacional Constituyente, 1991. *Constitución política de Colombia 1991.*

Bernal, C., 2007. La democracia como principio constitucional en América Latina. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. (17).

Boeckh, A., 2009. Problemas y promesas de la democracia en América Latina, En: Márquez, M., Pastrana, E. y Hoyos, G., eds. *Democracia y ciudadanía: problemas, promesas y experiencias en la Región Andina*. Bogotá D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

Congreso de Colombia, 1977. *Por el cual se reforma la Constitución Nacional* (Acto legislativo 2, 1977), Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

Congreso de Colombia, 1979. *Por el cual se reforma la Constitución Nacional* (Acto legislativo 1, 1979), Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

Congreso de Colombia, 1986a. *Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales* (Ley 11 de 1986) , Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

Congreso de Colombia, 1986b. *Por el cual se reforma la Constitución política* (Acto legislativo 1, 1986), Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

Congreso de Colombia, 1986c. *Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado* (*I. V. A.*) *y se reforma el Decreto 232 de 1983* (Ley 12 de 1986), Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

Congreso de Colombia, 2000. *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional* (Ley 617 de 2000), Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

Congreso de Colombia, 2001a. *Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política* (Acto legislativo 1, 2001), Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

Congreso de Colombia, 2001b. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. En especial recursos para programas de alimentación escolar en Colombia* (Ley 715 de 2001), Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

Correa Henao, N. 1996. Título XI: De la organización territorial. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Dangond, C., 2010a. Desafíos políticos: hacia el rescate de las instituciones de la Constitución de 1991. En: Pastrana, E., Jost, S. y Márquez, M., eds. *Más allá de la Seguridad Democrática. Agenda hacia nuevos horizontes.* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung; Pontificia Universidad Javeriana; Universidad Sergio Arboleda; Universidad Tecnológica de Bolívar; Universidad Santiago de Cali.

Dangond, C., 2010b. Descentralización en Colombia: ¿para qué y hasta dónde? En: Pastrana, E., Jost, S. y Márquez, M., eds. *Más allá de la Seguridad Democrática. Agenda hacia nuevos horizontes*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung; Pontificia Universidad Javeriana; Universidad Sergio Arboleda; Universidad Tecnológica de Bolívar; Universidad Santiago de Cali.

Foro Nacional por Colombia, 2011. La participación ciudadana, una apuesta de futuro. *Revista Semana*, [en línea] 26 abril. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/participacion-ciudadana-apuesta-futuro/155674-3.aspx> [Obtenido el 26 de abril de 2011].

García, M., 2010. Los países y las mariposas. *El Espectador*, [en línea] 23 julio. Disponible en: <http://www.elespectador.com/columna-215075-los-paises-y-mariposas> [Obtenido el 29 de julio de 2010].

González, L., 2011. Dilatando costos y compensando reformas. La política económica de las reformas de descentralización y los Pactos Fiscales en Argentina. En: Prieto, C., Coord. *Bicentenarios de independencia en América Latina: construir el presente y el futuro.* Santiago: Universidad Pontificia de Comillas y Fundación Superación de la Pobreza.

Moncayo, V., 2004. *El leviatán derrotado: Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Norma.

Moncayo, E., 2004. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Restrepo, J. C., Muñoz, P. y Monteoliva, A.2008. *Construyendo Democracia: Practicas innovadoras en participación política y ciudadana*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Republicano Internacional.

Restrepo, J. C., 2011. Del simbolismo polí-

tico-constitucional (1886) al constitucionalismo fáctico (1991): ¡con fanatismos!, *Revista Semana*, [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/del-simbolismo-politicoconstitucional-1886-constitucionalismo-factico-1991-fanatismos/153917-3.aspx> [Obtenido el 24 de mayo de 2011].

República de Colombia, 1987. *Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado* (*I.V.A*) (Decreto 78 de 1987), Bogotá D. C.: Diario Oficial de Colombia.

RINDE (Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial), 2010. *Fortalecimiento de la descentralización: el gran reto para Colombia* (*2010-2014*). [en línea] Disponible: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/herramientas/CartillaRINDE.pdf> [Obtenido el 25 de abril de 2011].

Uprimny, R., 2010. La Independencia: tareas pendientes. *El Espectador*, [en línea] 19 julio. Disponible en: <http://www.elespectador.com/columna-214200-independencia-tareas-pendientes> [Obtenido el 30 de julio de 2011].

Valencia, H., 2010. *Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana.

Velásquez, F., 1996. Legitimidad política y descentralización. *Revista Foro*. (29).

Velásquez, F., 2000. La agenda de la descentralización en Colombia. *Revista Foro*. (38).

Velásquez, F., 2011. Cómo mejorar la calidad de la participación. *Semana*, [en línea] 26 abril. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/como-mejorar-calidad-participacion/155684-3.aspx> [Obtenido el 26 de abril de 2011].

Zafra, G., 1991. Informe –ponencia para primer debate en plenaria: del Ordenamiento territorial. *Gaceta Constitucional* (80).

Descentralización territorial y Estado social. ¿Una contradicción constitucional?

Federico de Montalvo Jääskeläinen
Doctor en Derecho
Profesor de la Facultad de Derecho
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

La descentralización de los poderes políticos constituye algo habitual en los sistemas de Derecho constitucional comparado. Tal fenómeno se observa, además, no solo en estados cuya forma de organización territorial ya estuviera previamente definida como una forma descentralizada (véase Estado federal, regional o autonómico), sino incluso en estados tradicionalmente unitarios. Un ejemplo ilustrativo de ello lo encontramos en Francia, que es un Estado tradicionalmente unitario. Su unidad y centralidad política se ha fundamentado en un principio, el de igualdad, que ya fuera proclamado en la Revolución Francesa. Pues bien, en las dos últimas décadas el Estado francés ha vivido una descentralización muy importante. Cierto es que no se han transferido a los territorios (véase regiones y departamentos) verdaderos poderes políticos que jurídicamente se traducen en la facultad de dictar normas con rango de ley, sino que se trata de una mera descentralización administrativa. Sin embargo, ello es un signo evidente de que la descentralización constituye un fenómeno común en nuestros sistemas político-sociales del siglo XXI.

Por otro lado, y antes de continuar, es preciso realizar también una aclaración del término Estado descentralizado y también del nivel de descentralización. Desde un punto de vista estrictamente dogmático, serían considerados Estados descentralizados aquellos que constitucionalmente, ya sea en la propia Constitución, ya sea en leyes constitucionales, se definan como Estados federales o regionales. Además, entre estas dos categorías la primera se ha correspondido tradicional e históricamente a

una forma más descentralizada frente a la segunda, que se presenta como una forma menos descentralizada. La distinción se ha fundamentado también en el origen de la descentralización, de manera que el Estado federal se corresponde con una fórmula de descentralización por asociación (diferentes territorios con determinados vínculos demográficos, raciales, culturales, religiosos o lingüísticos, deciden unirse, conformando una Entidad territorial superior que les permitirá una mayor protección política, económica o militar). Así pues, el Estado federal se formaría por la agregación previa de unos territorios soberanos que ceden gran parte de dicha soberanía al nuevo ente creado (véase el caso de las dos grandes federaciones históricas, Estados Unidos de América o Alemania). Se trataría de una tendencia a la unidad. Por el contrario, el Estado regional tendría su origen en la disociación de territorios. Así, un Estado soberano iniciaría una política de descentralización o, mejor dicho, de devolución de poderes (*devolution of powers*, empleando los términos jurídico-políticos que utilizan los británicos para definir la política de descentralización que iniciaron en los años noventa en relación a los territorios de Gales, Irlanda del Norte y, fundamentalmente, Escocia) para evitar que determinadas fuerzas que vienen reivindicando determinado nivel de autogestión o soberanía provoquen la ruptura del propio Estado. De este modo, el Estado regional actuaría en estos casos como *salvavidas* del propio Estado. Los autores británicos y norteamericanos han distinguido ambos procesos bajo los términos de *coming together y holding together*.

Pues bien, esta distinción que, además, se ha venido identificando con un mayor o menor nivel de descentralización, de manera que los Estados federales representarían el extremo del máximo de descentralización y, por el contrario, los Estados regionales un punto intermedio entre el nivel máximo y el nivel mínimo o, incluso, inexistente de los Estados unitarios, ya no viene manteniéndose o aceptándose por la doctrina mayoritaria. Así, el elemento clave ya no es la definición constitucional del modelo de organización territorial, sino el nivel real de descentralización desde un punto de vista político y económico. De este modo, nos podemos encontrar que Estados previamente definidos como regionales tengan un mayor nivel de descentralización que otros Estados que aparecen constitucionalmente configurados como federales. La cuestión radica ya no en la categoría de Derecho, sino en la categoría de hecho, atendiendo al nivel real de descentralización. A este respecto, resulta ilustrativo, por ejemplo, el caso de España que, pese a estar definida de manera ambigua como Estado autonómico, lo que, *prima facie*, pudiera encontrar encaje en la forma de organización territorial del Estado regional, tiene un nivel real de descentralización superior a los dos Estados federales históricos, Estados Unidos de América y Alemania.

Una vez establecida esta aclaración, podemos señalar que la descentralización que se viene produciendo en Derecho constitucional comparado responde, grosso modo, a dos ideas. En primer lugar, y desde un punto de vista más *ius* filosófico, a las exigencias de la democracia deliberativa que parece que preside nuestras actuales sociedades plurales. La creación de entes territoriales que representan a determinadas poblaciones de un Estado permite crear el espacio público necesario para el diálogo. El Estado

central en conjunto con los entes territoriales generará una deliberación, siendo el consenso que representen sus decisiones lo virtuoso.

En segundo lugar, esta tendencia responde también a una reacción política a la globalización. La globalización, el traslado de las más importantes decisiones políticas y económicas a un espacio superior al de los propios Estados, provoca en los territorios que conforman el Estado un recelo. Así es, los territorios consideran que si la voz del Estado central puede quedar algo diluida en este nuevo nivel superior de decisión, la de ellos aún más. La descentralización es, pues, una reacción a la globalización, al miedo a la pérdida de identidades, al miedo a la pérdida de decisión, en este nuevo marco político. Ejemplo de ello es cómo la propia construcción de los Estados Unidos de Europa a la que aspira la Unión Europea ha tenido que ser muy receptiva con dichas sensibilidades. La preocupación por el hecho territorial no está ausente de las políticas comunitarias (véanse, como ejemplo de ello, el Comité de las Regiones o los sistemas de alerta temprana en el procedimiento de elaboración de las normas comunitarias).

En definitiva, la descentralización es un fenómeno que, como gusta de tildar a algunos posmodernos, ha venido para quedarse. Se trata de un fenómeno político insoslayable en este siglo XXI.

Uno de los argumentos más esgrimidos a favor de la descentralización es el de que permite aproximar los centros de decisión a donde existe el problema o la necesidad. Si todas las decisiones se toman en la capital, en la sedes del Estado central, los problemas de la periferia pueden quedar diluidos. Curiosamente, el viejo modelo político británico, como nos ha recordaba Montesquieu, venía evitando dicho problema a través de una institución tan poco democrática como era la Cámara de los Lores. El argumento que el Barón de la Brède empleaba en defensa de dicha cámara de notables era doble: por un lado, dicha cámara de representación de la aristocracia permitía que esta se involucrara en la construcción de un Estado de Derecho, en el que el poder estaría dividido, y ello sin necesidad de acudir a las armas, a una revolución sangrienta. Por otro lado, como acabamos de señalar, para Montesquieu la participación de los Lores en la aprobación de las leyes y en la adopción de las principales decisiones políticas permitía que los intereses de la periferia llegaran a Londres. El Lord era un cauce de comunicación entre la periferia y el Parlamento británico.

Así pues, el argumento de la aproximación de la sede de decisión al problema viene constituyendo el principal fundamento jurídico-administrativo de la descentralización del Estado del siglo XXI. Sin embargo, hay autores que consideran que ello es, desde un punto de vista real, harto discutible. Así, De Miguel Bárcena ha manifestado recientemente que "*la reforma de los Estatutos* [*de Autonomía*] *ha sido guiada por los típicos aforismos que parecen estructurar la política española de hoy en día. Entre ellos, quizá el más importante sea aquel que nos indica que la acción gubernamental siempre es más legítima y eficaz si se ejercita de forma más cercana al ciudadano. Esta es una verdad a medias que no distingue entre elaboración y ejecución de políticas y que, evidentemente, sucumbe ante los desafíos globales que exigen acciones concertadas en niveles de gobierno de carácter supranacional*" (Bárcena, 2009, p.3).

En todo caso, aceptemos o no el argumento que se expresa habitualmente a favor de la descentralización y también el hecho de que la descentralización constituye en muchas ocasiones la mejor alternativa para mantener el Estado, permitiendo dar satisfacción a determinados movimientos nacionalistas, el principal problema que presenta el Estado descentralizado es el de cómo convive el mismo con el concepto de Estado social. No queremos con ello decir que el Estado descentralizado no pueda cumplir con los fines que se atribuyen al Estado social (véase, en especial, el principio de igualdad material), sino tan solo poner de manifiesto que el desarrollo de ambos conceptos de manera conjunta no está exento de problemas.

Recordemos, como ya adelantamos antes, que uno de los fundamentos en los que se asienta el Estado unitario es el respeto del principio de igualdad. Lo que une tanto a los partidos conservadores como progresistas en Francia a la hora de hablar de su forma de organización territorial es que solo un Estado unitario, aunque con cierto nivel de descentralización administrativa, es el mejor aliado del Estado social que se ha implantado en la gran mayoría de las democracias actuales a partir de la Segunda Guerra Mundial. A este respecto, es ilustrativo tanto lo dispuesto por la Constitución francesa de 1958 ("*Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias*") como las palabras del Consejo Constitucional francés, cuando en 1985 señalaba que "*cuando se trata de las condiciones de ejercicio de una libertad, sería inconcebible que, en virtud del principio de autonomía local, el ejercicio de esta libertad sea garantizado de manera diferente según las partes del territorio en cuestión. Es evidente que existe un límite al principio de autonomía territorial*".

En similares términos, Solozábal Echevarría nos dice que "*Algún interés mayor tiene la objeción, que principalmente en la literatura académica, pero también en la discusión política, se presenta contra el federalismo, especialmente desde la perspectiva del principio de igualdad, entendiéndose que el principio federal fomenta las desigualdades y en definitiva, so capa de reconocer valores democráticos como el pluralismo y el acercamiento del poder, ataca la solidaridad. Como se ha escrito, si la variedad producida por la descentralización significa algo es que 'el nivel de los bienes y servicios públicos no será uniforme en todo el país. O lo que es lo mismo, que un ciudadano no será tratado en un sitio igual que lo sería en otros'* (*David Marquand*). *Ciertamente se trata de una aporía que tiene muy difícil solución, pues el federalismo no es el sistema de gobierno que mejor asegura la igualdad y aun la solidaridad, de modo que, desde este punto de vista, son mayores las credenciales de la democracia unitaria; la cuestión es saber si los sacrificios de estos valores se ven compensados por la protección, ciertamente superior, de otros principios asimismo estimables*" (Solozábal, 2006, p.3). Igualmente, Harold Laski apuntaba hace años que "*la estructura federal es el principal obstáculo para llevar a cabo las reformas sociales y la distribución de riqueza*" (1939). Y esta es precisamente la cuestión que deberá presidir el debate, ¿hasta qué punto merece la pena sacrificar, ya sea parcialmente, el principio de igualdad en pos de la garantía de la capacidad de decisión política de ciertos territorios?

Incluso, tal dificultad para el desarrollo del principio de igualdad que consagra el Estado social en su vertiente de igualdad material se acrecienta con las últimas tendencias del Estado descentralizado en su forma de Estado competitivo. A este respecto, y en parte como una expresión más del neoliberalismo que inunda el ordenamiento jurídico y que alcanza su expresión doctrinal en la denominada "huida del Derecho administrativo", "huida del Derecho público" o "huida al Derecho privado", se ha promovido la incorporación a las formas de organización territorial del Estado de fórmulas provenientes del Derecho privado, tratando de crear un marco competitivo que fomente la mejora en la prestación de servicios. La fórmula se expresaría, de manera simple, del siguiente modo: es preciso estimular la eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos de manera que aquellos que gestionen mejor y a menor coste encuentren una prima de mejora. Estos modelos han recibido en Estados Unidos de América la denominación de *New Federalism* cuando su aplicación se ha producido en la organización territorial del Estado. El principal problema de esta corriente es que afecta más singularmente al principio de igualdad, ya que los servicios públicos se desarrollarán mejor o peor o contarán con más o menos recursos en la medida en que los gestores públicos cumplan unos objetivos de eficacia y eficiencia, de manera que los mejores gestores tendrán más en detrimento de los ciudadanos de los territorios con peores gestores, que tendrán menos. Además, el fundamento político para ello podrá basarse en el hecho de que los ciudadanos a través del sufragio activo asumen un riesgo de elección política, de manera que el desacierto en la elección redundará en perjuicio de los servicios públicos.

Sin perjuicio de que dicha forma de gestión muestra aspectos tanto positivos como negativos, sí es cierto que no se conjuga bien con el principio de igualdad que se consagra en nuestros Estados sociales actuales, ya que provocará una fórmula de descentralización asimétrica en la que cada territorio disfrute de unos servicios diferentes. Además, en algunos casos ha provocado una reducción de los servicios públicos, ya que, en ocasiones, la mejor gestión se traduce en un incremento de los recursos y, por ende, en un incremento de los servicios públicos que ha provocado la emigración de demandantes de ayudas sociales. Así, el ejemplo de California hace unos años fue interesante, en la medida en que la mejora de los servicios y ayudas sociales provocó una migración cuyo objetivo era, precisamente, beneficiarse de dichos servicios. Este fenómeno migratorio entre Estados provocó lo que los norteamericanos denominaron "*a race to the bottom*", porque los Estados comenzaron a disminuir sus servicios sociales, más aún cuando el propio Tribunal Supremo declaró que no podía tratarse desigualmente a quien se trasladaba a un Estado en virtud del derecho constitucional a desplazarse por el país y a elegir libremente el lugar de residencia.

De Miguel Bárcena (2009, pp. 12-17) ha puesto de manifiesto que un avance hacia el Estado competitivo va en detrimento del Estado social cooperativo. Y ello porque:

> a) La regulación de derechos en los Estatutos de Autonomía determina que pierdan su carácter de universalidad (la titularidad queda circunscrita a la posesión de una vecindad). Además, dichas regulaciones acabarán incidiendo en el fenó-

meno de la inmigración (fórmula para eliminar la inmigración menos formada).
b) Se produce un impulso de instrumentos de relación bilateral en detrimento de la relación multilateral.
c) Se produce una limitación al alcance de la legislación básica del Estado (las condiciones o prestaciones mínimas).

Así, es necesario salvar la contradicción que surge entre el Estado descentralizado y el Estado social. A este respecto, Aragón señala que "*es cierto que nuestra Constitución establece un sistema de distribución territorial del poder que hace posible la realización de políticas sociales distintas en las diversas partes del territorio, en cuanto que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en las materias más directamente relacionadas con la igualdad social. Pero también es cierto que el principio de Estado social impone una homogeneización de esas políticas, precisamente para salvaguardar la igualdad*" (2009, p.559).

¿Cuál es la fórmula para homogeneizar dichas políticas territoriales en salvaguarda del principio de igualdad material que es consustancial al Estado social? Los catálogos de prestaciones mínimas comunes. De este modo, se garantiza un mínimo en todo el territorio y, después, cada territorio, en virtud del principio de autonomía y de sus competencias, puede incluir nuevas prestaciones que impliquen un plus. Se trata de una figura de especial importancia en ámbitos tan relevantes para la igualdad y los derechos como la salud. Así, el Tribunal Constitucional español en su Sentencia 98/2004, refiriéndose a dicho mínimo común de prestaciones afirma que "*De esta forma se garantiza una uniformidad mínima en las condiciones de acceso a los medicamentos con independencia del lugar en el que dentro del territorio nacional se resida y se evita la introducción de factores de desigualdad en la protección básica de la salud. Sin embargo, esa necesaria uniformidad mínima, que corresponde establecer al Estado, asegurando así un nivel mínimo homogéneo o nivel de suficiencia de las prestaciones sanitarias públicas, puede ser susceptible de mejora, en su caso, por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva y de su autonomía financiera, siempre y cuando, con ello, no se contravengan las exigencias que impone el principio de solidaridad* (*arts. 2 y 138 CE*). *Efectivamente, la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, eso sí, sin perjuicio, bien de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias* (*por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 188/2001, de 29 de septiembre, FJ 12; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 12; y 152/2003, de 17 de julio, FJ 3*), *dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado, bien de las propias competencias de gestión o de financiación que sobre la materia tengan conforme a la Constitución y a los Estatutos*" (Tribunal Constitucional de España, 2004, p. 49).

En conclusión, cohonestar Estado descentralizado y Estado social constituye uno de los principales retos del Derecho constitucional comparado. Si bien toda política centralizadora pudiera encontrar fácil fundamento en el principio de igualdad material que conlleva el concepto de Estado social en el que se asientan las democracias constitucionales actuales, es cierto que la descentralización es un proceso difícilmente evitable, por las razones antes apuntadas. Por ello, la solución a la paradoja puede radicar en introducir fórmulas correctoras que garanticen un mínimo de prestaciones básicas, de servicios públicos, a todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia. Y, a este respecto, en el ámbito de las políticas públicas de salud encontramos un buen ejemplo de dicho marco mínimo y común que se expresa en los catálogos mínimos de prestaciones.

Bibliografía

Aragón, M., 2009. *Estudios de Derecho constitucional.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bárcena, J., 2009. *La hora del autonomismo competitivo en el marco de la globalización y el proceso de integración europea. En: VII Congreso de la Asociación Española de Constitucionalistas.* Madrid, 22 y 23 de enero de 2009.

Laski, H., 1939. The Obsolescence of Federalism. *The New Republic*. (98), pp. 367 a 369.

Sáenz, E. 2003. *Estado social y descentralización política*. Madrid: Thomson-Civitas

Solozábal, J. J., 2006. Sobre la *Devolution* del Reino Unido. *Revista General de Derecho Constitucional*. (1), p. 3.

Tajadura, J., 2010. *El principio de cooperación en el Estado Autonómico. El Estado Autonómico como Estado Federal Cooperativo*. Granada: Comares.

Tribunal Constitucional de España, 2004. *Competencias sobre sanidad, productos farmacéuticos, régimen económico de la Seguridad Social e igualdad básica: precios de referencia en especialidades farmacéuticas. Interpretación de prcepto autonómico*, (98/2004), España: Boletín Oficial del Estado.

capítulo cinco

Inmigración y Justicia social

Cristina Gortázar Rotaeche
Doctora en Derecho
Directora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones
Titular de la Cátedra Jean Monnet
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Tres hombres de aquellos países (...) vinieron a Ruán cuando el rey Carlos IX residía en esta ciudad. (...) como en su lengua denominaban a los hombres "la mitad" los unos de los otros; expusieron que había entre nosotros personas llenas y hartas de toda clase de comodidades, mientras sus mitades mendigaban a sus puertas, demacradas por el hambre y la pobreza. Y les asombraba que esas mitades menesterosas tolerasen tal injusticia y no asiesen a los otros por el cuello y los quemaran en sus casas.

Montaigne[106]

1. Los nuevos vecinos son pacíficos

El ser humano tiende a rebelarse contra la injusticia humana como algo que repele a su condición de miembro de una misma familia. Dicha injusticia puede provocar reacciones más iracundas cuando se produce dentro de una misma micro-sociedad ya que el agravio comparativo aparece tan evidente que la respuesta tiende a mostrarse de modo más visceral.

Es bien sabido que la mayor de las desigualdades dentro de la especie humana no la produce el sexo, la raza, la edad u otros factores, sino el lugar en el que nos ha correspondido nacer a este mundo. También es cierto que esa desigualdad entre desigualdades es evitable; y esto es así por más que nos empeñemos en creer que cuantos intentos teóricos para remediarla han existido, han fracasado en su intento de aplicación práctica. Caminar hacia la justicia social no depende tanto de ideologías capitalistas o socialistas como de la voluntad política de cada miembro de la familia humana para repartir adecuadamente la riqueza existente.

Pero, como avanzaba, los contrastes entre las desigualdades respecto de nuestras "otras mitades" producen reacciones de rebelión especialmente cuando se muestran juntas, pegadas, dejando ver de forma aún más evidente el horror de la bajeza humana. Y la globalización de las comunicaciones ha convertido –especialmente a través de In-

106. Citado por de Lucas, 2005, p. 89.

ternet– la injusticia social en el tormento cotidiano para los seres humanos de buena voluntad y ello de una manera continuada e inmediata sin que nadie pueda sustraerse a "la noticia". La globalización nos ha colocado a todos junto a nuestras "otras mitades".

La inmigración no es más que una respuesta adecuada (de entre varias posibles) a la noticia global sobre la injusticia social, que se acrecienta precisamente por la cercanía del norte opulento y el sur desheredado que nos presentan los medios de comunicación de masas. Por ello, los movimientos migratorios deberían recibirse por las sociedades de origen y de destino como respuesta lógica y proporcionada a la toma de conciencia de la desigualdad y la injusticia. Son las "mitades" desposeídas que quieren legítimamente recuperar algo de lo que les corresponde.

Lo que es más; debería agradecerse por parte de las sociedades de recepción el hecho de que estas "mitades" acudan a su destino –tras su periplo– en decidido son de paz. Sin embargo, son las "mitades" instaladas en las sociedades más opulentas las que se incomodan y se resisten.

Hace solo unos días me cepillaba los dientes en el aseo de unos almacenes en el mejor barrio de París; estaba yo con una amiga colombiana (Lina) y hablábamos en español. Una elegante parisina me recrimino con aire entre despectivo y paternalista: "*Usted no sabe que en Europa nos cepillamos los dientes en nuestra casa y no en un aseo público, quédese en su país, así no molestará ni será molestado*". Evidentemente, esta anécdota no es indiciaria de nada, quizá de la acritud con la que esa señora quiso dejar claro que en ese local sólo eran bienvenidos los parisinos/as de pura cepa. Pero anduve toda esa tarde paseando por París y dando vueltas a esto: al fin y al cabo soy ciudadana de la UE pero, ¿qué importa un documento y los derechos que éste aneja si en mi barrio me discriminan, me rehuyen, hablan a mis espaldas, me tienen por un ser inferior, con menos derechos?

Dicho esto, es evidente que a todo hay quien gane: supongamos que, además de no ser bien recibido, se me niegan los derechos mínimos y no puedo trabajar; por tanto, no puedo adquirir una vivienda digna, no puedo asegurar a mis hijos los mínimos de supervivencia... Entonces, quizá no me sería ajeno el razonamiento de los caníbales de visita en Ruán: ¿Cómo tolerar la desigualdad, la injusticia flagrante sin reaccionar violentamente contra ella?

Sin embargo, quienes ahora apoyan las revueltas en el norte de África contra las tiranías y a favor de la libre disposición de los pueblos y su derecho a organizarse políticamente desde principios de democracia y Estado de Derecho, miran a otro lado o cooperan abiertamente con políticas europeas tendentes a la desigualdad y a los tratos inhumanos dentro de nuestra misma especie[107].

---

107. *"La avalancha de inmigrantes empujados por las revueltas árabes abrió ayer una nueva crisis en el seno de la Unión Europea. Italia acusó a Francia de violar los principios básicos de la Unión, después de que las autoridades francesas bloquearan el paso de los trenes desde Génova para impedir la llegada de tunecinos. Aunque por la noche el Gobierno francés reabrió el tráfico ferroviario, insistió en que de ningún modo permitirá la entrada de una oleada de inmigrantes irregulares, por más documentos provisionales que les den las autoridades italianas. El jefe del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, reconoció que hay una crisis migratoria, pero pidió que no se la exagere"* (El País, 2011).

2. Los nuevos vecinos son fraternos

El inmigrante, especialmente el recién llegado, suele encontrarse perdido sobre todo si accede a una gran ciudad; no sabe bien cómo hacer, a quién recurrir, a quién "hacerle confianza" y, sin orientación, no sabrá siquiera cómo acceder, en su caso, a las prestaciones sociales básicas. Es evidente que en este punto desempeñan un papel crucial las redes de inmigrantes ya asentados, los compatriotas y ciertas organizaciones no gubernamentales. En esa primera y esencial acogida, en muchas ocasiones, los poderes públicos se invisibilizan.

Los inmigrantes asentados, sus asociaciones y, en ocasiones, las ONGs realizan las labores que tendrían que realizar los poderes públicos centrales o descentralizados. He aquí un primer punto en el que en materia de inmigración el Estado deja de cumplir con su deber y es sustituido por la sociedad civil.

Pero no es el único. Cada vez aparecen más estudios e investigaciones tratando de probar que el co-desarrollo que ejercen los inmigrantes, especialmente con las remesas que envían a sus países de origen, es una práctica a facilitar y a fomentar. Por tanto, no solo son vecinos pacíficos sino especialmente fraternos y solidarios, de modo que cuando adquieren lo necesario para llevar una vida digna se ocupan de favorecer a sus sociedades de origen.

3. ¿Y las respuestas de los oriundos ya instalados en la sociedad del confort?

No está mal esta práctica en sí misma, lo que es menos saludable es que los Estados y sociedades de recepción de las migraciones sientan que sus propias obligaciones de cooperación con los países menos desarrollados quedan aminoradas gracias a las remesas que los inmigrantes envían.

Vayamos por partes: esta idea de la cooperación de los propios inmigrantes con el desarrollo de sus sociedades de origen se inscribe dentro un concepto más global que se ha venido en denominar co-desarrollo.

Las iniciativas de ámbito mundial sobre co-desarrollo[108] cristalizaron en la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (60/227) sobre *Migración internacional y desarrollo*[109]. En dicha resolución se decidió la creación de un *Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y desarrollo*, que se llevaría a cabo en Nueva York los días 14 y 15 de septiembre de 2006. La finalidad de dicho diálogo era precisamente

108. En Europa tenemos a Sami Naïr por pionero en la definición y utilización del término co-desarrollo. Véase su informe completo sobre una política de co-desarrollo para Francia: Naïr, S., 1997. *Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo vinculada a los flujos migratorios.* [en línea] Disponible en: <http://www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/informesamina%C3%AFr.pdf> [Obtenido el 18 de abril de 2011].

109. Véase dicha resolución en: Naciones Unidas, 2006. *Migración internacional y desarrollo*. [en línea] Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/60/A_ RES_60_227_sp.pdf> [Obtenido el 18 de abril de 2011].

examinar los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo, con el objetivo de alcanzar al máximo las ventajas de la migración internacional y reducir al mínimo sus efectos negativos[110].

Por lo que se refiere al ámbito regional europeo, estas ideas sobre co-desarrollo –y otras– están contenidas en el llamado Enfoque Global sobre la Migración en la UE. Se trata de un plan de acción que se adopta oficialmente en 2005, aunque la idea original se encuentra ya en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999, en las que se recoge expresamente:

"*La Unión Europea necesita un Enfoque Global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y de tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías de las mujeres y de los niños. Con tal finalidad, se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo*" (Parlamento Europeo, 1999).

El objetivo del *Enfoque Global* consiste en hacer vincular la política europea de gestión de las migraciones hacia la UE con la política europea de cooperación al desarrollo en los países de origen y tránsito de las migraciones hacia la UE. Indudablemente, este plan se instrumentaliza a través de la integración de la política de migración comunitaria dentro de la política exterior de la UE.

El documento más relevante sobre *Enfoque Global* es la Comunicación de la Comisión de 1 de septiembre de 2005 sobre "*El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005).

En dicha Comunicación se abarcan varias cuestiones, todas ellas interrelacionadas:

- Por una parte, se atiende a la facilitación de la transferencia de remesas a los países de origen de la inmigración en Europa.
- También se proponen programas para que los países de destino colaboren con los de origen y tránsito en el desarrollo de estos últimos; como actividad recíproca, los países de origen y tránsito se esforzarán en su propio control migratorio y readmitirán a quienes alcancen los territorios de los Estados miembros de la UE de manera irregular.
- Además, se introducen pautas para solucionar las causas de la *fuga de cerebros*.

110. Sobre el Diálogo de Alto Nivel, véase Zlotnik, H., 2006. Diálogo de alto nivel sobre migración internacional y su desarrollo futuro. [en línea] En: Municipalidad de Madrid, *I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano*. Madrid, 2006. Disponible en: < http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Hania%20Zlotnik%20(e).pdf> [Obtenido el 18 de abril de 2011].

3.1. Las remesas

La Comisión Europea, en diversas comunicaciones y escritos, ha reconocido abiertamente que los países industrializados, incluida la Unión Europea, se benefician considerablemente de la migración; una Europa envejecida, con una tasa pobre de fecundidad que no asegura el reemplazo generacional tiene puesta la vista en los inmigrantes y en los hijos de los inmigrantes. Por su turno, la Comisión estima que la inmigración hacia la UE también favorece a los países en desarrollo de procedencia de los inmigrantes.

En esta línea, la Comunicación de la Comisión sobre esta materia de 2005 recoge: "*Según algunas estimaciones los flujos anuales actuales de transferencias de los emigrantes a los países en desarrollo superan la cifra total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Para muchos países las transferencias efectuadas por los emigrantes representan una importante contribución a la balanza de pagos y constituyen una fuente considerable de divisas. En un país como Haití, estas transferencias representan el 17% del PIB y, aunque en la mayoría de los países el porcentaje es mucho más bajo, sigue siendo importante*" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005).

En todo caso, es importante tener en cuenta que las remesas constituyen dinero privado; dicho dinero privado es utilizado en primer lugar para mantener a la familia (o familias) y –muchas veces– también para devolver el monto de las deudas contraídas para iniciar el proceso de migración. En un segundo momento las remesas se suelen utilizar para adquirir una vivienda en el país de origen del migrante y para asegurar una educación a los hijos (gastos de escuelas, instituto, universidad). Cuando no son estos, siempre hay otros proyectos privados a medio plazo como destino de las remesas.

Ahora bien, tras atender a todos estos proyectos privados, es cierto que las remesas comienzan a ser utilizadas en actividades productivas y destinadas a la creación de pequeños negocios en los países de origen de los migrantes. En sentido estricto, solo entonces cabe hablar de los propios inmigrantes como verdaderos agentes de desarrollo.

La Comisión Europea en su Comunicación de 2005 y las comunicaciones posteriores solicita que las administraciones públicas se impliquen decididamente en dicho codesarrollo, especialmente apoyando las iniciativas de los inmigrantes al respecto. Una de las cuestiones sobre las que se ha hecho especial énfasis es la petición a las administraciones públicas para que hagan cuanto esté en su mano por abaratar la transferencia de dichos fondos a los respectivos países de origen[111].

3.2. Los acuerdos de "segunda generación"

Especialmente tras el *September Eleven* de 2001, la UE comenzó a trabajar denodadamente en el desarrollo de legislación, instrumentos, herramientas y políticas de barrera

111. "*El importante potencial de desarrollo de estas transferencias ha llevado a algunos países en desarrollo a intentar introducir mecanismos de efecto multiplicador para animar a los emigrantes a que reserven una cierta parte de cada transferencia para fondos de desarrollo. Asimismo, se están introduciendo instrumentos financieros específicos para captar una parte de las transferencias individuales, completarla con dinero procedente de fuentes públicas y fomentar empresas conjuntas entre los emigrantes y asociaciones de desarrollo en sus comunidades locales*" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002).

a la inmigración irregular. Desafortunadamente, se sembró una idea que ha ido extendiéndose como mancha de aceite según la cual la batalla contra el terrorismo internacional pasaba por una férrea lucha contra la inmigración irregular.

Esta ideología, de relacionar la inmigración (especialmente la que se encuentra en situación administrativa irregular, pero no solo) con inseguridad, delincuencia y colaboración con el terrorismo internacional, ha prendido de manera abracadabrante entre sectores de la extrema derecha europea[112] y se va contagiando entre las clases sociales europeas más desfavorecidas económicamente que son quienes más relación tienen con la inmigración en situación irregular. Sin embargo, dicha ideología no tiene base científica alguna y se aprovecha del miedo que ciertamente propicia la técnica del terrorismo. Así, se han justificado en diferentes Estados miembros de la UE algunas excepciones al Estado de Derecho (restricciones en el ejercicio de determinados derechos fundamentales como la tutela judicial efectiva, la intimidad, el secreto de las comunicaciones telefónicas o a través de Internet, etc.)[113] que hasta hoy no han recibido siquiera una justificación a posteriori arrojando resultados positivos en la lucha contra el terror.

De entre el imponente arsenal de medidas adoptadas en materia de lucha contra la inmigración irregular hay alguna que pasa como medida de cooperación al desarrollo y co-desarrollo. Tal es el caso de los llamados acuerdos de "segunda generación". Se trata de sustituir los acuerdos bilaterales de readmisión de extranjeros en situación irregular por acuerdos más globales en los que, además de la readmisión de irregulares, los países de origen de los inmigrantes acuerdan también sobre otros aspectos relacionados con el co-desarrollo.

Esta política queda también insertada el Enfoque Global de la UE, la cual entiende que los acuerdos de readmisión no llegarán a buen fin más que en el marco de estos acuerdos más amplios que han de tener en cuenta las dificultades con las que se encuentran los países de origen en materia de readmisión de personas. Así, se deberán ofrecer incentivos, aumentando la asistencia técnica y financiera a los países con los que se acuerda la readmisión para colaborar en la mejor gestión de los flujos migratorios por el país de origen.

---

112. "*Los resultados obtenidos por el partido de los "Auténticos Finlandeses" en las elecciones de ayer (17 de abril 2011) han vuelto a encender las alarmas. No es para menos cuando en ese país nórdico queda la tercera en escaños una fuerza política xenófoba, populista y antieuropeísta. Su caso es uno más que añadir a los partidos ultraderechistas que, camuflados en muchos casos bajo las denominaciones de demócratas o de liberales, han ido escalando posiciones en países como, por ejemplo, Austria y Holanda –y también fuera de la UE, como en Suiza–. En Italia (...) la Liga Norte sigue con sus proclamas xenófobas, y en Francia, Marine Le Pen amenaza con conseguir para el Frente Nacional un buen resultado, (...) En España, con un Aznar desbocado en su megalomanía, dispuesto a liderar, aun contra las resoluciones de la ONU, las posiciones más a la derecha de la derecha del mundo mundial* (...)" (Pérez, 2011).

113. Álvarez y González, relatan "*En muchos de estos casos, las medidas legislativas adoptadas en la lucha antiterrorista superan incluso a la legislación de excepción (...) han aumentado los poderes y facultades de los servicios de inteligencia y la policía en la lucha contra el terrorismo; y han afectado de manera singular al estatus jurídico de los extranjeros residentes en sus territorios, quienes, en ocasiones, han visto cercenados sus derechos más fundamentales de una forma absolutamente arbitraria*" (2006).

Como es sabido, en la actualidad, la UE comparte competencias con los Estados miembros en materia de lucha contra la inmigración irregular y por tanto en materia de conclusión de acuerdos internacionales de readmisión. La situación de competencia compartida hace que la política comunitaria en este aspecto sea algo más difícil pues las medidas compensatorias que los países de origen desearían obtener por la readmisión de la inmigración irregular –por ejemplo, el establecimiento de una cuota de inmigración legal para esos países en concreto– no está en manos de la UE ya que continúa siendo competencia exclusiva de los Estados.

3.3. Migración Circular y circulación de cerebros

En general, se entiende por Migración Circular una migración temporal tras la cual los migrantes regresan a su país de origen o a un país tercero con el objetivo de mejorar su situación económica, social y personal. La Migración Laboral Temporal y Circular (MLTC) ha empezado estos últimos años a ser fuertemente ensalzada como alternativa tanto a la inmigración irregular como a la inmigración definitiva, ya que se entiende que la migración circular evita los inconvenientes tanto de una como de otra y, en cambio, favorece tanto a la sociedad de origen como a la de destino y, especialmente, al propio migrante.

En 2005, La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales de Naciones Unidas realizó un llamamiento para que los países desarrollados comenzaran a promover la migración circular. Asimismo, la Organización Internacional para las Migraciones planteó en 2006 los beneficios que las migraciones temporales y circulares producen para los diferentes actores, especialmente para los países en desarrollo.

Sin embargo, una de las características principales de los nuevos programas de migración laboral y temporal es que son gestionados directamente por empresas privadas, con escasa regulación desde el Estado. Esta situación provoca en no pocas ocasiones que se desvirtúe el concepto y que las ventajas para el co-desarrollo queden turbadas por los intereses económicos de la empresa[114].

Por otra parte, la UE es consciente de la enorme descapitalización que para los países de origen de las migraciones supone la "fuga de cerebros" y por ello ha acuñado hace ya tiempo un término diferente que lo sustituye: "circulación de cerebros". Aun así, es evidente que para los países en vías de desarrollo no es igual que emigren personas de baja cualificación profesional que el que lo haga la parte de su población más altamente cualificada. De hecho, en ocasiones, se ha mantenido que la salida de personas menos cualificadas puede ser un alivio para la economía del país emergente pues relajan la situación de desempleo.

Sin embargo, una verdadera política de circulación de cerebros pasa por un compromiso de reintegración en el país de origen a través de incentivos en el salario. Un

114. Sánchez, E. y Faúndez, R. (en prensa). Migración Laboral Temporal, Circular y Codesarrollo: estudio de caso de una articulación posible. *Migraciones*. (30). Este artículo ha sido distinguido con el primer lugar del "XI Premio Santo Padre Rubio, S.J. para Avances en el Conocimiento de la Inmigración (2009)" convocado por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas. Las autoras realizan un análisis sabiamente crítico de las migraciones circulares.

mecanismo para evitar o disminuir la fuga de cerebros por los países receptores sería incentivar las políticas de empleo en los países de origen dirigidas a atraer y reintegrar a los trabajadores cualificados (incentivos en el salario, reconocimiento de la formación y la experiencia adquiridas en el extranjero, etc.). Una de las iniciativas de la Comisión Europea que recibió el aplauso de los especialistas y la opinión pública es la que propone ir sustituyendo a los ciudadanos de la UE expatriados en tareas de cooperación internacional al desarrollo por trabajadores oriundos del país de origen, que podrían haberse formado en universidades o escuelas de formación en países europeos y que revertirán su talento en sus propios países.

4. Valoración

Las políticas europeas de inmigración de los últimos años, así como las propuestas para el presente quinquenio (Programa de Estocolmo), están fuertemente marcadas por la búsqueda de la seguridad hasta un punto en que se quiebra el balance necesario entre Libertad, Seguridad y Justicia.

Las agendas de las instituciones europeas y de los gobiernos de los Estados miembros rebosan medidas destinadas a prevenir la inmigración irregular, a luchar contra las mafias de *trafficking y smugling*; a potenciar los acuerdos internacionales de readmisión de inmigrantes; a restringir la política de visados; a potenciar el régimen de sanciones a las compañías de transporte cuando trasladan inmigrantes con insuficiente documentación o sin ella.

En cuanto a las políticas destinadas a la integración de los inmigrantes ya residentes de larga duración, proliferan las medias para "asimilarlos" a través de condiciones de obligado cumplimiento para acceder a los permisos y *a fortiori* a la nacionalidad.

Por fin, las medidas de cooperación al desarrollo de los países de origen y tránsito también han sucumbido al afán securitario, de manera que se prioriza la impermeabilización de la frontera externa europea hasta límites que ponen en cuestión la protección de los derechos humanos, protección que podría quedar en papel mojado si las políticas y prácticas sobre inmigración no se adoptan desde el más estricto respeto a los citados derechos humanos.

No contamos aún con mecanismos de monitoreo o control que nos arrojen seguridades sobre cómo se está llevando a cabo el *Enfoque Global* de las Migraciones de la UE. Sirva este foro para reclamarlos.

Conservemos, eso sí, la esperanza en que Europa despierte y tome conciencia plena de que, en la defensa de Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, no es posible dar lecciones a ninguna otra zona del mundo sin predicar con un escrupuloso ejemplo. A las duras y a las maduras.

Bibliografía

Álvarez, E. y González, H., 2006. Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales. *ARI*, [en línea]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+7-2006> [obtenido el 19 de abril 2011].

Comisión de las Comunidades Europeas, 2005. *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. [en línea] Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0390es01.pdf> [obtenido el 19 de abril de 2011].

Comisión de las Comunidades Europeas, 2002. *Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la UE con países terceros*. [en línea] Disponible en: <http://ec.europa.eu/justice/funding/2004_2007/doc/com_2002_703_final.pdf> [Obtenido el 19 de abril]

De Lucas, F. J., 2005. Sobre la gestión de la multiculturalidad que resulta de la inmigración: condiciones del proyecto intercultural. En: Rodríguez, M. E., Campoy, I. y Rey, J. L., coords., 2005. *Desafíos actuales a los derechos humanos: la violencia de género, la inmigración y los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson.

El País, 2011. La ola de inmigrantes abre una crisis en el EU. *El País.com*, [en línea] 18 de abril. Disponible en: <http://www.elpais.com/articulo/portada/ola/inmigrantes/abre/crisis/UE/elpeputec/20110418elpepipor_7/Tes> [Obtenido el 18 de abril de 2011].

Naciones Unidas, 2006. *Migración internacional y desarrollo*. [en línea] Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/60/A_RES_60_227_sp.pdf> [Obtenido el 18 de abril de 2011].

Naïr, S., 1997. *Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo vinculada a los flujos migratorios*.[en línea] Disponible en: <http://www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/informesamina%C3%AFr.pdf> [Obtenido el 18 de abril de 2011].

Parlamento Europeo, 1999. *Conclusiones de la presidencia*. En: Consejo Europeo de Tampere. Finlandia, 16-17 de octubre de 1999. [en línea] Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm> [Obtenido el 8 de abril de 2011].

Pérez, J. A., 2011. *SOS: la ultraderecha avanza en Europa*. [en línea] Disponible en: <http://argumentosptapias.blogspot.com/2011/04/sos-la-ultraderecha-avanza-en-europa.html> [Obtenido el 19 de abril de 2011].

Sánchez, E. y Faúndez, R., (en prensa). Migración Laboral Temporal, Circular y Codesarrollo: estudio de caso de una articulación posible. *Migraciones*. (30).

Zlotnik, H., 2006. Diálogo de alto nivel sobre migración internacional y su desarrollo futuro. [en línea]En: Municipalidad de Madrid, *I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano*. Madrid, 2006. Disponible en: < http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Hania%20Zlotnik%20(e).pdf> [Obtenido el 18 de abril de 2011].

"Allá siguen sabiendo"[115]. La migración latinoamericana en España y sus vínculos con el desarrollo

Juan Iglesias Martínez
Doctor en Sociología
Investigador del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Preámbulo. Migrantes latinoamericanos en España

Desde finales de los años '80, y de forma inesperada y sorprendente, el fenómeno de la migración internacional de carácter laboral irrumpe con inusitada fuerza en el contexto económico y social español. Así, en menos de veinte años la migración internacional pasa de ser una anécdota sociológica, periférica e irrelevante en términos generales, a convertirse en un fenómeno clave, estructural, de la realidad social española a finales de la década del 2000[116]. Una migración laboral, pues, que ha transformado la sociedad española; su economía, su mercado de trabajo[117], su estructura social y su composición territorial y que, al tiempo, ha inaugurado procesos de transformación que serán hitos fundamentales de la futura sociedad; segunda generación e hijos de inmigrantes, diversidad socio-cultural, sociedades transnacionales, consolidación de minorías étnicas precarizadas, etc.

Un crecimiento vertiginoso de la migración internacional hacia España donde el flujo de población procedente de América Latina ha jugado un papel clave. Así, desde

115. Así, sin dudarlo y hasta con cierta vehemencia, se expresaban dos mujeres ecuatorianas al preguntarles si, en su Loja local, sus familiares y vecinos, después de ocho años de ausencia, estaban al tanto de los cambios que sus familias habían experimentado en Madrid en ese tiempo. "*Claro, claro allá siguen sabiendo*".

116. En el año 2010 España contaba con una población extranjera de 5,74 millones, el 12,22% de la población total. Veinte años atrás, la cifra de extranjeros era tan solo de 360.000 (INE, 2011).

117. En el año 2007, un poco antes de la crisis, los migrantes representaban el 19% de la población activa en España. (INE, 2008).

el principio de los años noventa los migrantes latinoamericanos se han ido convirtiendo, progresivamente, en un referencia incuestionable dentro la realidad social y migratoria en España, pasando de los 97.000 migrantes en el año 1996 a los casi dos millones, 1.817.780 exactamente, del año 2010. Una cifra elevada que representa, respectivamente, el 3,86 y el 31,6 de la sociedad española y de la población extranjera en España[118].

Tabla 1: Migración internacional de América Latina y el Caribe

PAÍSES	POBLACIÓN	VARONES	MUJERES
Argentina	187.104	96.364	90.740
Bolivia	206.635	87.600	119.035
Brasil	121.287	46.276	75.011
Chile	47.316	23.536	23.780
Colombia	292.212	130.007	162.205
Ecuador	387.367	191.450	195.917
Paraguay	84.323	27.611	56.712
Perú	141.309	69.588	71.721
Uruguay	59.020	29.890	29.130
Venezuela	64.443	27.799	36.644
Resto de América del Sur	286	124	162
Costa Rica	1.950	894	1.056
Cuba	57.111	25.762	31.349
Dominica	546	200	346
El Salvador	5.926	2.369	3.557
Guatemala	4.184	1.744	2.440
Honduras	26.209	7.867	18.342
Nicaragua	11.975	3.139	8.836
Panamá	2.424	1.040	1.384
República Dominicana	89.026	37.085	51.941
Resto Am. Central y Caribe	901	441	460
México	26.226	11.050	15.176
Total	1.817.780	821.836	995.944

Fuente: INE, 2010.

Una migración latinoamericana en España que desde las pioneras dominicanas, que aparecieron en la literatura y en la realidad del sector de servicios domésticos del área metropolitana madrileña a finales de los '80 (Herranz, 1997), hasta la emergencia de los

118. A estas cifras habría que sumarles los 641.000 habitantes nacidos en países latinoamericanos pero que han obtenido la nacionalidad española (INE, 2010).

últimos colectivos migratorios procedentes de Bolivia, Paraguay o Brasil, ha ido creciendo, paulatinamente, a la vez que diversificaba su origen y su composición, geográfica, social y demográfica, añadiendo nuevos territorios y grupos sociales latinoamericanos al flujo migratorio ya existente[119]. Una migración internacional hacia España que ha transcurrido *a caballo* entre los acuciantes problemas sociales de la región, derivados de la aplicación de las políticas de ajuste de corte neoliberal, y la ingente demanda de trabajo barato y flexible que la economía española, en pleno período de expansión, generaba.

Una migración internacional que ha ido creciendo a partir, sobre todo, de la incorporación de mujeres al servicio doméstico; un trabajo femenino, degradado e informalizado, sobre el que, sin embargo, los migrantes latinoamericanos han ido construyendo las diferentes cadenas y redes sociales transnacionales hacia España y la UE. Redes sociales migratorias que, de forma progresiva, hicieron girar, levemente, hacia estos nuevos mercados de trabajo el tradicional flujo de los latinoamericanos hacia los EE.UU.[120]. Una migración latinoamericana, pues, con una presencia femenina elevada y significativa, en torno al 55% del total, que ha roto con el patrón tradicional de la migración internacional, centrado en el desplazamiento laboral masculino y que, finalmente, ha forzado la necesidad de incorporar al análisis el papel del género en la configuración de las redes y cadenas sociales migratorias transnacionales.

Una migración de latinoamericanos hacia España que, a la vez, hay que enmarcar en el contexto, más amplio, de los diversos flujos migratorios internacionales presentes, hoy, en América Latina. De esta forma, un primer *vistazo* a los datos ofrece una panorámica sobre la migración internacional latinoamericana mucho más compleja que la existente en España.

Tabla 2: Migración internacional en América Latina y el Caribe, países de origen

PAÍS	POBLACIÓN 2010	EMIGRANTES (2010)	% POB. (2010)
México	107,4	11.859,2	10,7
Colombia	45,7	2.122,1	4,6
Brasil	193,7	1.367,1	0,7
El Salvador	6.2	1.269,1	20,5
Cuba	11,2	1219,2	10,9
Ecuador	13,6	1.147,8	8,3
Rep. Dominicana	10,1	1.035,8	10,1
Perú	29,2	1.090,8	3,7

119. Algunas referencias básicas para aproximarse al estudio de la migración latinoamericana en España podrían ser: Herranz, 1997; Gregorio, 1996; Colectivo IOE, 2001; Pedreño y García, 2005; Yepez y Herrera, 2007.

120. De Nueva York a Madrid; así titulaba, acertadamente, Brad Jokisch esta reorientación de los flujos migratorios (Jokisch, 2001). Aunque, como el propio autor señala, sin perder de vista el hecho de que el destino preferente de la migración latinoamericana sigue siendo, en volumen e importancia, los EE.UU. de América.

PAÍS	POBLACIÓN 2010	EMIGRANTES (2010)	% POB. (2010)
Haití	10,0	1.009,4	9,9
Jamaica	2,7	985,5	36,1
Argentina	40,3	956,8	2,4
Guatemala	14,0	871,9	6,1
Nicaragua	5,7	728,7	12,5
Bolivia	9,9	684,6	6,8
Chile	17,0	633,6	3,7
Honduras	7,5	569,7	7,5
Venezuela	28,4	521,5	1,8
Paraguay	6,3	510,4	7,9
Uruguay	3.3	353,4	10,5

Fuente: The World Bank, 2011

Lo primero que hay que decir es que la migración internacional en América Latina y el Caribe tiene un volumen total de 30,2 millones de inmigrantes, lo que representa el 5,2% de la población del subcontinente[121]. Un volumen, aparentemente, no muy elevado pero que, sin embargo, genera un gran impacto sobre aquellas comunidades locales y nacionales marcadas por el fenómeno migratorio. Una migración internacional, además, que crece en los últimos años, pasando de los 21 millones de migrantes en el año 2000 a los 30 millones en el año 2008 y que, al tiempo, se diversifica, afectando a nuevos territorios y nuevas poblaciones en origen[122] y destino como, por ejemplo, España.

Si atendemos ahora a la tabla precedente, y nos centramos en los países de origen, vemos que dentro de esta misma línea de crecimiento y diversificación hay que destacar dos cuestiones a nivel continental: en primer lugar, la enorme heterogeneidad de un fenómeno migratorio que varía enormemente de unos países a otros e, incluso, al interior de cada de cada uno de ellos, de unas regiones a otras. Y en segundo lugar, el hecho de que en determinados países latinoamericanos la migración internacional se haya convertido en una cuestión nuclear que afecta, decisivamente, al conjunto de la estructura económica y social del país. Así, por ejemplo, la situación social y económica e incluso el modelo de desarrollo en países como El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Haití, etc., que cuentan con más del 10% de la población nacional en el exterior y donde las remesas han cobrado un volumen económico cada vez mayor, son difíciles de explicar sin referirse, necesariamente, a la cuestión migratoria.

121. Una cifra que representa el 15% de la migración internacional global (World Bank, 2011).
122. Así, por ejemplo, si para el año 1980 solo 17 países latinoamericanos recibían flujos de remesas, para el año 2004 el número era, ya, de 30 países (Orozco, 2009).

En lo referente a los países de destino, lo primero que hay que decir es que las cifras de la migración internacional en América Latina muestran una pauta que tiene a los países de ingreso alto de la OCDE como destino principal, ya que representan el 80% de la migración total. Una fotografía donde los EE.UU. de América siguen siendo el centro fundamental de incorporación de los flujos migratorios latinoamericanos. Así, la Oficina del Censo de los Estados Unidos indica que actualmente hay 31,7 millones de hispanos en su territorio –11,7% de la población total–, de los cuales casi veinte millones son de origen mexicano[123]. Una migración latinoamericana en EE.UU. que se ha ido configurando, en líneas generales, como un segmento social precarizado con condiciones de vida vulnerables y convertido, al tiempo, en la principal reserva de mano de obra barata y flexible para la economía estadounidense. Un proceso de etno-estratificación social que ha provocado el ascenso de un nuevo *proletariado* étnico formado por población "hispana" o latina residente en el país. Finalmente, junto a los EE.UU. hay que hablar del crecimiento de España como polo de recepción de la migración latinoamericana y el crecimiento y consolidación de otros destinos migratorios como son Canadá, Japón, Inglaterra, Italia, etc[124].

En paralelo a este movimiento migratorio hacia los países centrales de la economía mundial, es necesario destacar el flujo migratorio intrarregional, flujo que supone un 12% del volumen total de la migración en América Latina y El Caribe(CEPAL, 2006). En este sentido, la OIM, para el año 2010, habla de siete y medio millones de migrantes intrarregionales en América Latina, migrantes que tienen como destinos principales Argentina, Venezuela, México, Brasil, Chile y Costa Rica (OIM, 2010). Un flujo migratorio tradicional en el contexto latinoamericano, en ocasiones circular o estacional, que se inscribe también en la lógica de la búsqueda de fuentes de trabajo en otros territorios. En este sentido, la gente ha ido allí donde había trabajo y oportunidades de prosperar frente a las restricciones y limitaciones del contexto local, y lo ha hecho, también, a partir de la demanda de trabajadores de salarios bajos por parte de economías o sectores económicos en expansión.

Un flujo intrarregional que retrata la enorme variedad de las situaciones migratorias en América Latina; bolivianos en Argentina y en Brasil, peruanos en Chile y en Ecuador, colombianos en Ecuador y en Venezuela, haitianos en República Dominicana, nicaragüenses en Costa Rica, etc. (CEPAL, 2006)[125]. Y, sobre todo, un flujo que retrata en múltiples ocasiones las complejidades de la migración transnacional de carácter laboral, ya que une en un mismo territorio nacional, e incluso local, la migración internacional hacia países desarrollados y la migración intrarregional latinoamericana, como es el

123. A pesar del endurecimiento de las condiciones de entrada en EE.UU., se mantiene una fuerte demanda e incorporación efectiva de trabajadores migrantes. El resultado de esta contradicción aparente ha sido el crecimiento de la migración indocumentada, que pasa de los 3,2 millones del año 1983 a los 9,3 en el 2003 (Deparment of Homeland Security, 2006).

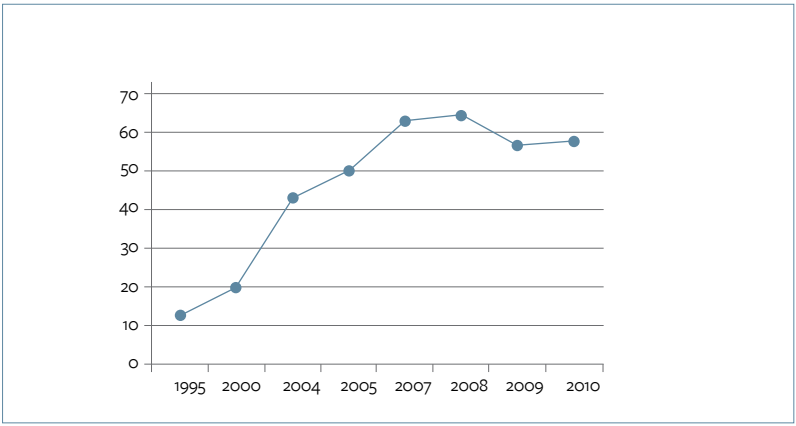
124. En España, como hemos visto, había a 1 de enero de 2011 1.817.780 latinoamericanos residiendo en el país (INE, 2011).

125. Dentro de esta variedad, apuntar que Costa Rica, por ejemplo, es un país más de recepción, 489.200 inmigrantes, que de salida, con apenas 125.300 costarricenses viviendo fuera del país.

caso, por ejemplo, de los peruanos en Loja, de los centroamericanos en México o de los haitianos en República Dominicana. Espacios sociales, pues, donde se producen encadenamientos migratorios ligados, muchas veces, a las propias dinámicas de desarrollo generadas por la migración internacional; recepción de remesas, demanda creciente de trabajadores internacionales por las economías desarrolladas, dinamismo productivo local, etc.

Por último, dentro del panorama general de la migración internacional latinoamericana es necesario apuntar dos cuestiones que se desarrollarán más adelante. Por un lado, la cuestión del transnacionalismo, o la constatación creciente de que los migrantes *no se van* de sus comunidades de origen, esto es, que, generalmente, mantienen fuertes vínculos sociales con sus comunidades y familias de origen al tiempo que desarrollan toda una serie de prácticas transnacionales que tienen implicaciones decisivas en los procesos de desarrollo local y nacional. Una dimensión transnacional que propone un cambio en el enfoque clásico de la cuestión migratoria y que se refleja, de manera muy especial, en la segunda cuestión que se quiere apuntar; el flujo de remesas que los migrantes latinoamericanos envían a sus países de origen. Unas remesas, que como se ve en el gráfico siguiente, no han dejado de crecer desde los años noventa, hasta el punto de convertirse en uno de los ejes centrales de los debates actuales sobre el desarrollo en el contexto latinoamericano.

Gráfico 1: Remesas AL



El siguiente paso, una vez presentados los principales datos acerca de las migraciones internacionales en el contexto latinoamericano, será indagar en las vinculaciones existentes entre el desarrollo y la migración, uno de los temas recurrentes de la agenda de desarrollo en el subcontinente. Para ello, en primer lugar se presentarán, brevemente,

las relaciones existentes entre las actuales dinámicas de desarrollo en los países de origen y destino y la propia migración internacional de carácter laboral. Se trata de un punto de vista que trata de indagar en las causas estructurales de la migración internacional latinoamericana, haciendo especial hincapié en las dinámicas socioeconómicas de los países desarrollados y, en concreto, en este caso, en el caso español. Seguidamente, en un segundo apartado, se abordará la cuestión de los impactos que las actuales migraciones internacionales latinoamericanas tienen sobre los procesos de desarrollo de las comunidades y países de origen. Efectos múltiples y variados en términos de desarrollo económico, socio-cultural, etc., donde el papel de las remesas de los migrantes tendrá un lugar protagónico.

1. El desarrollo que *convocó* la migración internacional latinoamericana

En primer lugar, por tanto, es necesario abordar las relaciones existentes entre los procesos de desarrollo en curso y los actuales flujos migratorios internacionales procedentes de América Latina. Se trata, pues, de preguntarse, primero, por las tramas o patrones estructurales de desarrollo en las que están *enraízadas* las migraciones, en las que se originan y se reproducen en el tiempo, antes de ver qué posibles dinámicas de desarrollo se crean a partir de ellas.

De forma habitual, casi mecánica, el origen de las migraciones internacionales se vincula, casi de forma exclusiva, con los procesos de desarrollo o, más bien, de ausencia de desarrollo en los países de origen, en este caso las comunidades y países latinoamericanos. Una idea hecha, profundamente enclavada en el sentido común colectivo, que reiteradamente se convierte en el punto de partida del pensamiento y de la acción política sobre las migraciones. Sin embargo, la propia realidad de la migración laboral transnacional reclama que, en el análisis, sean incluidos los llamados factores de atracción, esto es, los procesos de transformación y reestructuración en curso en los países desarrollados, dado que mantienen consonancias estructurales evidentes con los actuales flujos laborales internacionales. Se trata, pues, de recuperar o plantear una mirada que subraye la importancia que tienen los contextos de destino, y sus dinámicas de desarrollo, a la hora de pensar la migración. De pensar, si se quiere, al revés, una clave de partida que hace girar la perspectiva de análisis al apuntar que la migración, también, se inicia en los países de destino, ligada a sus dinámicas de desarrollo (Pedreño y García, 2005; Sassen, 1988; Delgado y Márquez, 2007).

En este sentido hay que decir que el proceso de globalización actual, un proceso socioeconómico propiciado y gobernado, principalmente, por estados y grandes empresas de los países desarrollados, ha impuesto unas nuevas condiciones económicas de competitividad y rentabilidad –local, regional, nacional e internacional–, a las que deben adaptarse las diferentes economías nacionales. Pues bien, como consecuencia de este ajuste a las nuevas coordenadas de competitividad de la globalización, y a su

mandato universal de abaratamiento y flexibilización de las condiciones laborales, las economías desarrolladas han puesto en marcha desde los años '70 un intenso proceso de reestructuración de su base económica productiva que ha pasado, entre otras cuestiones, por la descentralización y la subcontratación de los procesos productivos y el surgimiento, por un lado, de un nuevo capital comercial bajo la forma de centros empresariales de servicios avanzados, generalmente transnacionalizados y, por otro, de cadenas productivas de empresas, talleres y trabajadores, subcontratadas y dispersas en el territorio, encargadas, finalmente, de la elaboración directa de bienes y servicios. Cadenas de producción directa que, en múltiples ocasiones, dentro de las economías desarrolladas, articulan trabajo formal y trabajo sumergido en la elaboración y fabricación de los mismos bienes y servicios.

Un proceso económico y social que, a su vez, ha generado un intenso proceso de informalización o precarización del trabajo asalariado y, finalmente, una fuerte necesidad y demanda de trabajo barato y flexible, como parte de ese nuevo mandato estructural irrenunciable dentro del actual ajuste global. Demanda de trabajo asalariado de bajas condiciones que en las economías desarrolladas y, en concreto, en España, se dirigió en un primer momento a segmentos precarizados de las clases trabajadoras nativas, mujeres y jóvenes especialmente, pero que posteriormente, acuciados por la necesidad de contar con trabajo más barato y flexible, fue, progresivamente *enganchando* con redes sociales migratorias internacionales preexistentes y, en ese proceso, fue movilizando, convocando y reclutando mano de obra inmigrante para dichas economías desarrolladas, especialmente en aquellos sectores de producción y trabajo, ya degradados y subcontratados, que la reestructuración había ido creando con el auge de la nueva economía productiva descentralizada.

Un intenso proceso de reestructuración económica que se produjo en paralelo a un formidable proceso de transformación social, íntimamente ligado al anterior, que se convertiría, también, en un factor explicativo crucial del actual movimiento migratorio internacional hacia las economías desarrolladas. Se trata de la emergencia de las nuevas clases medias profesionales urbanas ocupadas en los sectores de servicios avanzados y, como consecuencia de ello, el ascenso y consolidación de unos nuevos estilos de vida, trabajo y ocio, preferentemente, en los espacios urbanos. Un proceso social sólidamente imbricado, pues, en el proceso de reestructuración económica, que ha terminado creando nuevas necesidades domésticas, laborales y de ocio por parte de los nuevos hogares medios y medios-altos y, finalmente, una creciente y sostenida demanda de trabajo asalariado, barato y abundante, relacionada con ocupaciones manuales de servicios en sectores como la industria del ocio, la distribución, la hostelería, los servicios comunitarios y, especialmente, el sector de servicios domésticos[126]. Una demanda de trabajo que igualmente siguió el camino de la transnacionalización al desbordar el marco del mercado de trabajo nativo y conectar con redes sociales migrato-

126. Para deslindar adecuadamente este proceso ver: Martínez Veiga, 1997; Parella, 2001; Oso, 1998; Herranz, 1997; Pedreño y García, 2005; Colectivo IOE, 2001 e Iglesias, 2010.

rias ya existentes, convocando, de esta forma, nuevos flujos laborales internacionales hacia las economías desarrolladas y, en concreto, hacia España.

Es pues en este marco en el que hay que entender el proceso migratorio internacional de los latinoamericanos hacia España. Un flujo, fundamentalmente laboral, sostenido y convocado por una profunda transformación económica y social y la incesante demanda de trabajo barato y flexible que provocó. Una demanda, por supuesto, que conectó con una fuerte disponibilidad para la migración internacional en diversos contextos sociales de América Latina. Disponibilidad fuertemente vinculada a las funestas consecuencias socioeconómicas que amplios sectores de la población latinoamericana venían sufriendo desde los años '80 a partir de la paulatina aplicación de políticas de ajuste de corte neoliberal en el subcontinente. Una migración internacional, por tanto, que también estaba unida a un periodo de inestabilidad económica, política y social en los contextos de origen, un ciclo caracterizado en varios países latinoamericanos por las graves consecuencias sociales de los programas de ajuste y por la vuelta a patrones de crecimiento y desarrollo marcados por el subdesarrollo productivo y la dependencia externa. Conectado, por tanto, al empeoramiento de las condiciones de vida y trabajo y al cierre de oportunidades y expectativas para amplios segmentos sociales latinoamericanos[127]. Un malestar social que, en ocasiones, se transformó en migración internacional en el subcontinente, precisamente, como respuesta frente al proceso, o la amenaza, de empobrecimiento y precarización[128].

Se trata pues, en resumen, de un proceso de deslocalización de trabajadores inmigrantes procedentes de países en desarrollo, azorados por contextos de empobrecimiento y regresión social. Un proceso que, además, ha sido esencial en un contexto como el español donde el ajuste global se realizó bajo un patrón de crecimiento económico basado en sectores de baja productividad e intensivos en trabajo asalariado barato. Un modelo, pues, que en el marco de las nuevas condiciones de competitividad y rentabilidad globales generó una acuciante necesidad de trabajo manual, barato y flexible, destinado a sectores como el agroexportador, la construcción, la industria del ocio y el turismo, etc. Una demanda que, por la forma descrita anteriormente, desbordó el marco del mercado de trabajo nativo y se convirtió en el vórtice estructural sobre el que se asentó la formidable incorporación de migrantes laborales y, en concreto, de migrantes procedentes de América Latina a la economía española.

Una migración laboral latinoamericana convertida, de esta forma, en una condición social y laboral degradada y etno-estratificada (Pedreño, 2007), que aportó, en este sentido, el trabajo bruto global que se convirtió en una clave central del ajuste de

127. Un repaso de estos factores se pueden consultar, a nivel general, en CEPAL, 2006 y, desde casos concretos, México y Ecuador en concreto, en: Delgado Wise y Márquez, 2006 y Acosta, 2006.

128. Por supuesto, la migración internacional no se explica solamente desde estos procesos estructurales como si fuera, simplemente, el resultado de mecanos o fuerzas sociológicas ineludibles puestas en marcha. Otros factores, cruciales para entenderla, tienen que ver con la existencia de redes sociales migratorias, la experiencia migratoria previa acumulada, el género, la propia reproducción de la migración internacional como pauta de vida y de desarrollo, los factores institucionales, etc. (Nyberg-Sørensen, N., van Hear y Engberg-Pedersen, 2003; Herrera, 2007 y Castles y Miller, 2007).

la economía española a las nuevas condiciones de competitividad y rentabilidad en mercados abiertos y, finalmente, en la piedra angular sobre la que se asentó la formidable expansión económica de los últimos quince años. Un modelo de crecimiento por tanto, que aunque hoy se desinfla aceleradamente en el contexto de la crisis, no puede ser explicado ni entendido sin la presencia de la migración laboral y, dentro de ella, de la migración laboral latinoamericana.

En última instancia, se puede hablar de un solo proceso de globalización, esto es, de ampliación a escala mundial de la lógica de acumulación del capital, que aunque se manifiesta de forma muy diferente en las economías de los países desarrollados y en desarrollo, está en el origen de los actuales procesos de movilidad internacional de trabajadores asalariados procedentes de países periféricos. Y, en este sentido, la migración laboral latinoamericana en España se conforma como un eslabón más de un proceso social más amplio, en curso desde los años '70, que moviliza a diferentes segmentos sociales de los países en desarrollo, acuciados o, sencillamente, amenazados por condiciones sociales degradadas o por contextos vitales restrictivos, para ser reclutados como trabajadores y braceros, baratos y precarios, destinados a las nuevas zonas francas de producción industrial y de servicios que emergen al interior de las economías desarrolladas.

2. La migración internacional que *convocó* el desarrollo en América Latina

Una de las aristas claves del debate entre migración y desarrollo tiene que ver con el análisis del impacto que la propia migración internacional tiene sobre las dinámicas de desarrollo de las comunidades y países de origen (Escrivá y Ribas, 2004; Castles y Miller, 2007). Una cuestión esta de interés creciente en América Latina a partir del auge de la migración laboral internacional desde los años '80 y la consolidación de diferentes prácticas transnacionales, especialmente de las remesas, entre los migrantes y sus comunidades de origen[129].

Una cuestión, al tiempo, sobre la que existe una fuerte controversia en la literatura y dentro del ámbito de las organizaciones e instituciones internacionales. Un debate polarizado entre aquellos que, decididamente, apuestan por la migración como fuente de desarrollo, y subrayan los efectos beneficiosos que tiene sobre las economías de partida y sobre los propios migrantes[130], y aquellas otras posturas más críticas, que no solo desvirtúan las supuestas bondades de la migración internacional como motor de desarrollo, convertido, en ocasiones, en un mantra político puramente desiderativo, sino que tratan de desvelar y presentar las posibles contradicciones y debilidades que la propia dinámica migratoria genera sobre los procesos de desarrollo en los países latinoamericanos (Delgado y Márquez, 2007; García, 2000; Canales, 2009).

129. Una síntesis y una primera aproximación al tema se puede encontrar en CEPAL, 2006.
130. Por ejemplo: "*la clara interrelación que existe entre la migración y el desarrollo, así como las oportunidades que presenta para el desarrollo conjunto, esto es, la mejora coordinada o concertada de las condiciones económicas y sociales de los lugares de origen y de destino*" (NU, 2006).

Una cuestión, en resumen, que plantea o abre debates relevantes en el panorama actual latinoamericano; polémicas referidas, por ejemplo, a si se pueden reordenar estratégicamente las migraciones y las remesas para que se conviertan en una palanca de desarrollo a nivel local, regional o nacional. O si, por ejemplo, es deseable apostar por un patrón de crecimiento y desarrollo económico en algunos países latinoamericanos basado en la exportación de trabajo asalariado barato y la posterior recepción de remesas. O si, por ejemplo, las remesas de los migrantes se han convertido en un flujo financiero esencial que coadyuvan al desarrollo más que otras partidas clásicas como la AOD o, incluso, la IED. Un debate abierto, en definitiva, que, necesariamente, debe ser confrontado con la investigación de casos; con el estudio, pues, de los cambios sociales y económicos concretos que se producen en los contextos de origen de la migración internacional.

De esta forma, en las siguientes líneas, y de forma sucinta, se van a presentar algunos de los nudos claves acerca de los efectos que la migración tiene sobre el desarrollo, tomando como referencia central el contexto latinoamericano, y enfocando, de forma especial, dada la relevancia del tema, la cuestión de la vinculación entre migración, remesas y desarrollo.

En este sentido, lo primero que hay que afirmar, casi como punto de partida de la cuestión, es que, en la actualidad, los vínculos entre migraciones internacionales y desarrollo deben ser contextualizados en el marco del transnacionalismo, esto es, en el marco de los lazos y las prácticas sociales que los migrantes latinoamericanos en el exterior desarrollan y mantienen con sus comunidades de origen (Levitt, 1997; de Has y Rodríguez, 2010; Nyberg-Sørensen, 2004; Pries, 1999; Herrera y Pries, 2006; Benencia, 2003). Se trata, pues, de asumir que, actualmente, la cuestión de la migración y el desarrollo no transcurre solamente por la vía de los efectos que la salida de la población, generalmente joven, trabajadora y emprendedora, tiene sobre los contextos sociales y económicos de partida, sino, sobre todo, por los efectos que sobre el desarrollo tienen las variadas prácticas transnacionales que los migrantes mantienen con sus familias y lugares de partida. El efecto, pues, que las prácticas de los *ausentes presentes* (Massey, Alarcón, Durand, y González, 1987; Smith, 1993), tienen sobre el ciclo de desarrollo de múltiples comunidades y localidades de América Latina.

Se trata, por tanto, de asumir, en contra de una cierta imagen bipolar de la migración internacional que solo contempla como lugar de investigación y análisis el *acá o el allá* del flujo migratorio, que en la actualidad los migrantes laborales, *los ausentes* –al menos, una gran proporción de ellos–, no se van del todo de sus hogares y comunidades de origen, sino que mantienen el contacto y los vínculos familiares y sociales y siguen, de esta forma, presentes en ellas, por medio, especialmente, de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y de los cada vez más avanzados y abaratados medios de transporte globales. Un escenario que ha terminando generando el desarrollo de una formidable e intensa trama de prácticas sociales de carácter transnacional de todo tipo entre los migrantes en el exterior y sus familias y comunidades de origen; circulación de trabajadores, intercambio de patrones socioculturales[131] de género, de consumo, de estilos de vida, el envío de remesas y de mercancías, la crea-

131. Algunos autores las han denominado remesas socio-culturales o intangibles (Acosta, 2006; UN, 2006).

ción de asociaciones u otras entidades transnacionales, los proyectos de inversión en origen, la circulación de cualificaciones sociales y laborales, etc. Prácticas transnacionales, en definitiva, que se convierten, necesariamente, en el punto de partida para analizar la relación entre la migración y el desarrollo en el contexto latinoamericano[132].

En última instancia, se trataría de integrar esta nueva realidad transnacional en el enfoque de la relación entre migración y desarrollo, detectando no solo esas prácticas sociales sino, sobre todo, los efectos que tienen estas sobre la dinámica de desarrollo de las comunidades de origen. Asumir, en resumen, que los migrantes internacionales y sus prácticas sociales están presentes, permanecen, pues, a través de esos vínculos sociales activos incorporados en la dinámica social y económica de origen, influyendo, de esta forma, en sus procesos de desarrollo.

En esta línea, una de las primeras cuestiones que hay que comentar en relación a los nexos entre migración y desarrollo en América Latina tiene que ver, precisamente, con toda esa actividad económica generada en torno a las prácticas transnacionales entre los migrantes y sus comunidades de origen. Una actividad económica que, en términos tradicionales, se puede descomponer en cinco grandes capítulos: *transferencias*, referido a los envíos privados de dinero de los migrantes y ligado al crecimiento de negocios vinculadas a ellas; *transporte y travel*, referido a las actividades adscritas a los desplazamientos de la población que conlleva la migración; *telecomunicaciones*, esto es, la actividad económica ligada a la comunicación y el contacto transnacional generado a partir de la migración; y, finalmente, *trade*, una actividad asociada, generalmente, al comercio formal e informal y bidireccional entre los lugares de origen y las comunidades migrantes en el exterior, por ejemplo, el comercio nostálgico (Orozco, 2009). Toda una "economía migratoria", con sus flujos de empresas, empleos, vínculos comerciales, inversiones, etc., que debe ser analizada, en este caso, en relación a sus posibles impactos sobre las economías de origen[133], esto es, en relación al tipo de actividad que generan en las economías locales de partida en segmentos productivos ligados a dicha "economía migratoria" como pueden ser: locutorios, agencias de viaje, oficinas comerciales, producción agroalimentaria destinada al comercio nostálgico, etc. Una actividad económica, eso sí, muy ligada y, por tanto, muy dependiente de la propia migración internacional, de sus ciclos y de la intensidad y consistencia de los vínculos transnacionales.

Ahora bien, sin duda la cuestión de mayor calado, al menos por el interés que despierta en la literatura en términos de la relación entre migración y desarrollo, lo constituyen las remesas monetarias de los migrantes, un tema que, dada su relevancia, se abordará, de forma específica, en el siguiente apartado.

---

132. Por supuesto, no todos los migrantes internacionales mantienen la relación y el contacto con sus comunidades de origen. Sin duda, además, las políticas migratorias restrictivas gradúan y limitan la intensidad de esos vínculos y prácticas transnacionales entre los migrantes y sus comunidades de origen (Brandis, D., et al., 2008; Orozco, 2009).

133. Así, por ejemplo, un 80% de los latinoamericanos en EE.UU. compran tarjetas telefónicas para llamar a sus familiares y amigos en origen por un promedio de dos horas al mes, lo que supone, además de un evidente beneficio para las compañías telefónicas, la dinamización de todo un sector de locutorios y servicios relacionados con esta actividad (Orozco, 2009).

2.1. Migraciones, Remesas y Desarrollo: las aristas del debate

Las remesas de los migrantes se han convertido en un eje central de los debates entre migraciones y desarrollo en América Latina, a partir del inusitado crecimiento de estas en los últimos años, pasando de los, aproximadamente, 13.300 millones USD en el año 1995 a los 64.600 millones USD en el año 2008. Un crecimiento que, como ya se ha comentado, vino acompañado, además, de un proceso de expansión y diversificación de las mismas por todo el subcontinente, pasando de 17 países receptores en el año 1980 a los 30 receptores en el año 2004 (CEPAL, 2006).

Al tiempo, si a partir de la tabla 3 desglosamos los datos por países, las cifras muestran por sí mismas la relevancia que las remesas están adquiriendo en diversos contextos nacionales donde se han convertido en un partida fundamental de la economía del país, al alcanzar un volumen, en ocasiones, superior al de partidas económicas clásicas ligadas al sector primario-exportador o a otros recursos económicos y financieros claves como la IED y la AOD[134].

Tabla 3: Remesas y migración en América Latina y el Caribe

PAÍS	% Pob. 2010 WB, 2011	Remesas 2008 WB, 2011 Miles de millones USD	Remesas 2009 WB, 2011 Miles de millones USD	Remesas 2010 WB, 2011 Miles de millones USD	%GDP WB, 2010
México	10,7	26.304	22.153	22.572	2,98
Colombia	4,6	4.884	4180	3942	4,84
Brasil	0,7	5.089	4234	4277	1,09
El Salvador	20,5	3.804	3.531	3.648	18,28
Ecuador	8,3	2.828	2.502	2.548	6,01
Rep. Dominicana	10,1	3.556	3.477	3.373	13,35
Perú	3,7	2.444	2.378	2.494	3,71
Haití	9,9	1.370	1.376	1.499	34,53
Jamaica	36,1	2180	1924	2020	18,33
Guatemala	6,1	4.460	4.026	4.255	11,42
Nicaragua	12,5	818	768	803	19,05
Bolivia	6,8	1.09	1.02	1.06	10,17
Honduras	7,5	2.869	2.553	2.662	23,09
Venezuela	1,8	137	131	129	0,11
Paraguay	7,9	579	555	573	8,52
Uruguay	10,5	108	101	104	8,52

134. Como se aprecia en la tabla, las remesas tienen una importancia creciente en la economía nacional de muchos países latinoamericanos, superando el 10% del PIB en países como El Salvador, Nicaragua, Honduras, Haití, Jamaica, etc. (Canales, 2009; Orozco y García Zamora, 2009).

Un panorama general, este, que ha llevado al planteamiento del binomio migración internacional/remesas como un nuevo paradigma económico dentro de las diferentes estrategias de desarrollo en América Latina, al constatarse el hecho de que algunos países latinoamericanos han tendido a especializarse en un modelo de crecimiento centrado en la exportación de trabajo barato y flexible a las economías desarrolladas, a cambio de la recepción de divisas bajo la forma de remesas de los migrantes (Delgado y Márquez, 2007; Orozco, 2009). Una importancia creciente de las remesas que no se circunscribe, solamente, a la perspectiva macro, sino que se refleja, también, en el ámbito del desarrollo local; en el hecho, por tanto, de que las remesas se han convertido, para aquellos lugares que presentan una alta intensidad migratoria, en un recurso fundamental, no solo para los hogares sino, también, para las economías locales y regionales.

Un crecimiento de las remesas que, finalmente, al hilo de su importancia en la realidad social de los países de origen, ha ido generando un acendrado debate en torno a la contribución efectiva de las remesas de los migrantes al desarrollo. Un debate que, en ocasiones, ha transcurrido bajo una fuerte y polarizada controversia entre aquellos que proponen las remesas como una oportunidad para el desarrollo y aquellos otros que, criticando los planteamientos reduccionistas acerca de la relación entre remesas y desarrollo, cuestionan sus aportes a la creación de dinámicas de desarrollo. Una discusión abierta que plantea un abanico de preguntas acerca del papel de las remesas en el desarrollo: ¿Son las remesas un nuevo fondo para el desarrollo? ¿Cómo son absorbidas las remesas por las economías locales y nacionales y qué efectos tienen sobre estas en términos de desarrollo? ¿Existe conexión entre las remesas de los migrantes y el tejido y las capacidades productivas locales? Cuestiones fundamentales para dilucidar el debate planteado que se tratarán de abordarse, escuetamente, en las líneas posteriores (Nyberg-Sørensen, 2003).

Ahora bien, antes de exponer algunas de las aristas centrales de la cuestión, es necesario apuntar alguna noción preliminar sobre las remesas. Las remesas son los envíos que hacen los migrantes laborales, fundamentalmente, a sus familiares en los países de origen. Son, pues, en ese sentido, una porción de un salario transnacional bajo que, en líneas generales, procede de los empleos y trabajos precarios y baratos que los migrantes desempeñan en las economías desarrolladas. Constituyen y son, pues, en términos estrictos, una renta salarial convertida en uno de los ingresos familiares de los lugares de origen por medio de los envíos internacionales[135], a la que, en principio, dada su naturaleza y su condición, no se le debería exigir u otorgar un papel protagónico como fuente de desarrollo[136]. Además, antes de pasar a exponer los diferentes argumentos en torno a las remesas es necesario tener en cuenta y asumir como principio de investigación la

135. *"Como tal, no cabe esperar más potencial productivo que el que se espera del resto de los salarios. En tanto salario, las remesas se emplean para cubrir necesidades básicas"* (García y Paiewonski, 2006, p. 54). En esta línea, ver Canales, 2002 y 2009.

136. Así, por ejemplo, una parte sustancial de las remesas procedentes de los latinoamericanos en España procede de los salarios femeninos en el servicio doméstico; procede, pues, del que seguramente sea el sector más precarizado del mercado de trabajo en España. Convertir esta renta salarial, precaria e irregular, en un nudo central de la cuestión del desarrollo en América Latina, a pesar de su volumen, resulta, cuanto menos, complicado (Herrera, 2007).

enorme heterogeneidad de los contextos migratorios y de recepción de remesas, asumiendo, por ejemplo, el hecho de que no todos los migrantes envían dinero a su comunidades de origen o lo hacen en similares cantidades (Orozco, 2009; Brandis, et al., 2008).

2.1.1. La remesa es desarrollo

Existe una extendida corriente de pensamiento que se manifiesta abiertamente optimista ante los efectos positivos que la migración internacional y las remesas están teniendo, y pueden tener, sobre el desarrollo en el contexto latinoamericano (Canales, 2009). Tres son los argumentos centrales que hacen pesar esta posición favorable:

Primero, se observa que las remesas, en líneas generales, han tenido **un efecto positivo sobre las tasas de pobreza** en las familias de migrantes y en las localidades de alta migración en América Latina. Las remesas, de esta forma, se han convertido en un complemento salarial crucial para muchas de las familias con migrantes de diferentes países latinoamericanos. Así, por ejemplo, en el año 2004 el promedio de envío medio en América Latina era de 270 euros al mes (The World Bank, 2005). Una cifra media elevada que si es desglosada por países presenta situaciones donde la remesa se convierte en algo más que un complemento salarial como, por ejemplo, ocurre en el caso de países como Haití, Honduras o Bolivia, donde los receptores de remesas reciben cantidades mensuales que son tres veces la renta media per cápita (Orozco, 2009).

Unos envíos medios sustanciales que, al tiempo, son destinados por las familias migrantes, generalmente, al presupuesto básico del hogar. La remesa, en este sentido, es fundamentalmente un ingreso que va destinado a gastos fundamentales –comida, ropa, alquiler, mejoras de habitabilidad de la casa, etc. – y, también, a gastos en educación y salud (Acosta, Olivares y Villamar, 2004; Orozco, 2009). Un ingreso salarial transnacional que se destina, por tanto, a afrontar y cubrir aquello que generó la migración internacional laboral como estrategia familiar; esto es, conjurar la pobreza, y sus amenazas, y abrir oportunidades vitales para los miembros del hogar. Resumiendo se puede decir que la remesa se ha convertido en un fondo de cobertura básico familiar, incluyendo la cobertura educativa y sanitaria, lo que se refleja, finalmente, en un descenso de los niveles de pobreza en aquellos hogares que las reciben[137]. Las remesas, y consecuentemente la migración internacional laboral, se presentan así como una fórmula eficaz para escapar del proceso de empobrecimiento, ofreciendo de esta forma la movilidad humana y laboral nuevas oportunidades sociales, económicas y educativas para el conjunto de la red familiar que deben ser tenidas muy en cuenta (De Has y Rodríguez, 2010).

Un **segundo** efecto positivo de las remesas que también despierta un cierto consenso en la literatura tiene que ver con la dimensión macroeconómica. De esta forma, las remesas, dado el volumen alcanzado a nivel continental y nacional, son presentadas como un recurso económico central que promueve el dinamismo económico, al tiempo que se convierten en una posible fuente de financiación emergente para el desarro-

137. Ver (García, 2000). En el caso de la localidad de Vicente Noble en República Dominicana, el porcentaje de pobreza pasó del 85,5% en 1993 al 65,1% en el año 2002 (Brandis, et al., 2008).

llo. Una fuente de ingresos que, como hemos visto, está a la par o incluso por encima de otras partidas tradicionales como la IED o la AOD o, por ejemplo, de la maquila industrial y de otros sectores clásicos de la exportación primaria-exportadora en América Latina[138]. Un ingreso que, además, se presenta como un flujo monetario más estable y menos volátil que la IED u otras fuentes de financiación o ingresos habituales (Nyberg-Sørensen, 2004 y Nyberg-Sørensen., van Hear y Engberg-Pedersen, 2003). En esta línea, se afirma que las remesas se han constituido en una partida esencial en el equilibrio presupuestario de muchas economías latinoamericanas, referido, fundamentalmente, a la balanza de pagos y a la entrada y circulación de divisas, especialmente en economías con escasa capacidad para la obtención de ellas (Acosta, Olivares y Villamar, 2004).

Finalmente, en términos macro, se aprecia también que las remesas de los migrantes se han ido, progresivamente, transformando en una alternativa esencial a las partidas de gasto social público en diversos estados latinoamericanos. Así, en un contexto generalizado de ajuste y restricción presupuestaria del gasto social público, marcado por las directrices del consenso de Washington, las remesas se han ido transformado, especialmente en regiones y países de alta migración internacional, en un fondo social privado y alternativo que ha permitido o, más bien, sustituido al Estado en la cobertura de partidas de gasto social esenciales; educación, salud, seguros de desempleo, pensiones, etc. Así, en un contexto de crisis, o de retroceso de las condiciones de vida en América Latina, y de fuertes restricciones del gasto social público, la migración y las remesas, convertidas en fondos privados de seguro social para determinados segmentos de la población, han dado cierta cobertura y margen de maniobra a las políticas restrictivas de gasto social en América Latina; cobertura, pues, a un Estado que no hace o está, ciertamente, limitado para llevar a cabo programas amplios de gasto social (Acosta, Olivares y Villamar, 2004; Canales, 2009; CEPAL, 2006).

Finalmente, en tercer lugar, se destaca la importancia de las remesas para las economías locales en comunidades o territorios de alta intensidad migratoria. Aquí, la cuestión esencial está referida a cómo son absorbidas las remesas por las economías locales, por las bases productivas locales, y los efectos que provocan en ellas[139]. En este sentido, se destaca la contribución de las remesas, un ingreso económico complementario elevado como hemos visto, al desarrollo local por la vía del consumo; por la vía, pues, del gasto de los migrantes y sus familiares en diferentes sectores productivos locales; construcción –ya sea en nuevas viviendas o en la reforma o ampliación de la antigua–, el sector agroalimentario, el educativo, el sanitario, el sector servicios en general, etc. Un gasto que tiene efectos multiplicadores en otros sectores productivos y que, finalmente, termina convirtiendo a las remesas, por la vía del consumo, en el *chispazo* económico que genera dinamismo en la economía local y regional.

---

138. Hasta el punto que se han convertido en la primera o segunda fuente de ingreso, incluso por delante de la IED, y con un componente más estable que esta, en varios países latinoamericanos: Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, etc. Un recurso clave en términos macro que, en ocasiones, está por encima de segmentos económicos centrales de dichas países: el turismo, la maquila, productos primarios tradicionales de exportación o la AOD. (Canales, 2009); (Orozco y García Zamora, 2009).

139. Una buena aproximación a la cuestión desde el estudio de casos lo constituye Orozco y García (2009).

A la vez, se subraya la capacidad de dinamismo empresarial que aparece asociada a las remesas de los migrantes, no solo porque, en ocasiones, se convierten en un pequeño fondo de inversión destinado a la creación de negocios y actividades empresariales nuevas, sino porque, también, actúan como un incentivo a la creación de actividades comerciales cuyo objetivo es captar la demanda ascendente generada por los hogares receptores de remesas[140]. Toda una inversión empresarial que, muchas veces, aparece asociada a la propia "actividad" migratoria; locutorios, remesadoras, agencias de viaje, etc. (García y Orozco, 2009).

En esta línea, finalmente, es necesario destacar también el papel que los migrantes, a través del mecanismo de remesas colectivas e, incluso, a través de su participación en convocatorias de codesarrollo y cooperación al desarrollo, tienen en la generación de proyectos de desarrollo productivos, sociales, de infraestructura, etc., que tratan de potenciar el dinamismo social, empresarial y económico local[141].

Estamos, en definitiva, ante argumentos que tratan de destacar el papel creciente que las remesas, y también la *nueva economía migratoria*, tienen sobre el desarrollo en determinadas localidades y regiones de América Latina. Unos argumentos favorables acerca del papel positivo de la migración y la remesa en el desarrollo, defendidos con datos y argumentos en los debates políticos y académicos, que han generado el crecimiento de programas en torno al conjunto migración, remesas y desarrollo, a la vez que provocaban que muchos estados latinoamericanos desarrollaran políticas específicas destinadas a relacionarse y a mantener los vínculos y los contactos con sus diásporas migrantes en el exterior.

2.1.2. La *maldición* de las remesas. Los argumentos críticos

Durante los últimos años, y al hilo precisamente del apoyo creciente que se le han ido otorgando a las remesas como factor de desarrollo desde distintos foros internacionales y académicos, han ido surgiendo una serie de investigaciones y enfoques teóricos críticos con respecto a estos nexos positivos entre migraciones, remesas y desarrollo[142]. Un contrapunto crítico frente a lo que, en ocasiones, se ha denominado *el mito o el mantra* de la migración y el desarrollo que maneja diversos argumentos entre los que se pueden destacar los siguientes:

En primer lugar, se apunta que aunque, ciertamente, las remesas han podido contribuir a enjuagar las tasas de pobreza, sobre todo en los territorios de alta migración internacional en América Latina, al mismo tiempo han contribuido a generar nuevas asimetrías y desigualdades sociales y económicas en dichas comunidades de partida. Así, en múltiples ocasiones, se constata un incremento de la desigualdad entre aquellos

140. Para indagar en esta cuestión de experiencias productivas de las remesas ver Montoya (2006).
141. Los programas 3 y 4x1 son un ejemplo de esto, al igual que determinadas convocatorias de codesarrollo. Ver: Levitt, (1997); García, (2000); Escrivá y Ribas, (2004).
142. Algunos de estos argumentos críticos se pueden encontrar en Nyberg-Sørensen, van Hear y Engberg-Pedersen (2003; Acosta, Olivares, y Villamar (2004); Delgado y Márquez (2007); Canales (2009); De Has y Rodríguez (2010); (Brandis, D., et al., 2008).

sectores sociales y hogares familiares que reciben o están ligados a la migración y a las remesas y aquellos que no; una dinámica que se refleja en la aparición de nuevos procesos de segmentación y polarización económica, residencial, de consumo, de rentas, etc., en la comunidad local entre, precisamente, ambos segmentos de población. Al mismo tiempo, se apunta que, en muchas localidades de origen, las remesas están generando procesos inflacionarios que, finalmente, no solo polarizan, aún más, la brecha económica entre aquellos hogares que son receptores de remesas y aquellos que no lo son, sino que, además, agudizan la situación de pobreza de aquellos sectores locales, ya empobrecidos, que no han visto incrementar sus ingresos por la vía de la migración internacional y ven cómo el precio de algunas mercancías básicas para el hogar se encarece.

Una situación de desigualdad que termina saltando los datos para convertirse, especialmente en contextos de alta intensidad migratoria donde los secretos de la migración laboral *están en el aire*, en una cierta sensación de privación relativa, que puede llegar a instalar en la comunidad local la certidumbre de que solo el salario transnacional, la vía de la migración laboral internacional, es el camino adecuado para superar los límites de desarrollo locales y alcanzar una cierta prosperidad vital, social y económica. Un proceso social en donde las viviendas de las "remesas", el consumo ostentoso o las demostraciones de pujanza adquisitiva de los migrantes durante sus estancias ocasionales o temporales se convierten en indicadores válidos de que la migración es, en ocasiones, la opción más deseable[143].

Por último, también se destaca que al amparo de la migración internacional en determinadas comunidades rurales latinoamericanas se produce, en ocasiones, un cierto crecimiento de las asimetrías rurales previamente existentes, ya que con la migración y la recepción de remesas, *al calor de la remesa*, pues, se suelen dar procesos de migración interna rural-urbana, procesos que terminan profundizando o manteniendo el status quo de las desigualdades campo/ciudad ya existentes en los contextos de origen, al desviar no solo el posible potencial de dinamismo de las remesas, sino también al producirse un cierto abandono del espacio rural (Acosta y Egüez, 2009; Brandis, et al., 2008).

En segundo lugar, a nivel estructural, se afirma, básicamente, que el volumen creciente y la importancia macroeconómica de las remesas como fuente de divisas en las economías receptoras no pueden sustituir a la cuestión de fondo que apunta a la relación entre migración internacional y modelos de crecimiento y desarrollo (Delgado y Márquez, 2007; Delgado, Márquez y Rodríguez, 2009). Así, en esta línea, se subraya que la migración internacional en América Latina y la abundancia del maná de las remesas, están encubriendo, *apantallando*, el crecimiento de un nuevo patrón de desarrollo que, fundamentalmente, pasa por una especialización económica de bajo valor añadido para los países de alta migración, esto es, un modelo basado en la exportación de segmentos crecientes de su población como trabajo barato a las economías desarrolladas, a cambio de la recepción de remesas. Un nuevo patrón, pues, de especialización exportadora,

143. Para ver algunos de estos procesos concretados en comunidades locales de América Latina ver: García y Orozco (2009); Brandis, et al. (2008).

que ha ido creciendo ligado a las políticas de ajuste, que termina repitiendo muchas de las debilidades estructurales clásicas del modelo primario-exportador y que suponen una cierta reproducción de la inserción periférica y dependiente en la economía mundial para muchos estados latinoamericanos de alta migración. El modelo *migración versus remesas* se convierte de esta forma, en términos estructurales, en un modelo que reedita y reproduce las debilidades básicas de unas economías latinoamericanas cuya inserción en la economía mundial se vuelve a realizar a través de un bien barato, voluble y dependiente, que genera, además, la subordinación de esas economías locales, regionales y nacionales de alta migración a las necesidades y a la demanda de trabajo barato y de baja productividad de las economías desarrolladas.

En esta línea se apunta, por ejemplo, que las remesas son, antes de nada, un recurso económico débil que nace de una porción de los salarios manuales, bajos y flexibles, que ganan los migrantes en las economías desarrolladas. Una renta salarial baja, resultado de la exportación de trabajo asalariado a las economías desarrolladas, que difícilmente se puede defender como el fundamento de una estrategia de desarrollo. Unas remesas, se señala, además, que son un recurso económico inestable y vulnerable ya que, a pesar de estar asentadas en vínculos fuertes de parentesco e identidad, están sometidas tanto a las coyunturas económicas de los países desarrollados, donde el trabajo asalariado temporal, como ha demostrado la crisis actual, es el primero en salir del mercado de trabajo, como, en el medio plazo, al mantenimiento de los vínculos y de los envíos entre los migrantes y sus comunidades de origen, con la interrogante, fundamental, de si esto continuará así en la llamada segunda generación (García y Paiewonsky, 2006).

Finalmente, esta posiciones críticas destacan que, a nivel local, el modelo migración versus remesas como patrón de desarrollo reproduce muchas de las limitaciones y los errores que se observan a nivel general o estructural; limitaciones, incluso, que se agudizan aún más a esa escala reducida. En esta línea, se apuntan algunas contradicciones entre las remesas y el desarrollo en las comunidades de origen (Acosta, Olivares y Villamar, 2004; Canales, 2009; García, 2000; García y Orozco, 2009; Brandis, et al., 2008). Una primera tiene que ver con la emergencia de procesos de dependencia económica de la comunidad local hacia las remesas de los migrantes, un recurso exterior, como se comentó anteriormente, voluble, escaso y vulnerable, que puede llegar a provocar una cierta dinámica de extraversión de la economía local, dado que su centro de gravedad y de dinamismo económico pasa a situarse fuera de ella.

En segundo lugar, a nivel local se cuestiona, igualmente, la equivalencia mecánica establecida entre el dinamismo económico que pudieran generar las remesas por la vía del incremento de los ingresos con la consolidación de procesos de desarrollo comunitarios, endógenos y sostenidos, que pasen, fundamentalmente, por el desarrollo de la base productiva local. En esta línea, se afirma que el dinamismo de las remesas, de los salarios-remesas, vía consumo, aunque aparece vinculado a un cierto crecimiento económico, relacionado ya sea con una cierta economía migratoria, artificial, o con ciertos sectores de bienes de importación, que aparecen desligados y al margen, en términos generales, de la base productiva local; ya sea, con la actividad de determinados sectores

económicos locales; la construcción, el agro-alimentario, el educativo, etc., no logra, finalmente, introducir procesos amplios de dinamismo y desarrollo de la base económica local marcada, generalmente, por tasas de productividad bajas.

En este sentido, se apunta que las remesas generan una cierta economía de burbuja, un cierto dinamismo relacionado, precisamente, con el auge de los niveles de consumo de los migrantes y sus familiares, que no solo aparece desligado de la base productiva local, incapaz, tantas veces, de asumir ese incremento de los salarios, sino que, al tiempo, y por el contrario, puede llegar y llega a desincentivar la inversión en los sectores principales de la economía local, dada la presencia de la propia migración laboral o de actividades relacionadas con ella como opciones económicas más rentables.

Por último, en cuarto lugar, la postura crítica subraya la naturaleza salarial de las remesas de los migrantes frente a aquellos que la presentan como un recurso financiero para el desarrollo o un capital vivo para la inversión productiva, por más que, en algunas ocasiones, escasas, por otra parte, se convierten en negocios o empresas. Unas inversiones productivas, además, que cuando se dan se ligan, generalmente, a sectores que basan su dinamismo en el auge de la migración y las remesas; locutorios, agencias de viaje, construcción, servicios relacionados con bienes de importación, etc.

Lo que se afirma, en definitiva, es que el modelo migración y remesas, a nivel local, genera un crecimiento económico pero dependiente. Un crecimiento, pues, basado en un recurso externo, los ahorros salariales de trabajadores migrantes precarios, de naturaleza voluble y frágil. Un crecimiento que, además, no termina de desbordarse, ampliamente, en otros sectores económicos locales, provocando, de esta forma, no solo el ascenso de una cierta economía paralela, artificial, sino, en ocasiones, verdaderos procesos de abandono de los sectores principales de la producción local y, por tanto, una verdadera involución de la base económica local. Se asiste, pues, al ascenso de localidades especializadas económicamente en la exportación de trabajo barato a las economías desarrolladas a cambio de la recepción de remesas. Comunidades, pues, que viven de las remesas y de las actividades relacionadas, directa o indirectamente, con ellas. Una situación que terminan generando efectos muy perniciosos sobre el proceso de desarrollo económico local[144].

Recapitulando este apartado se puede decir que las remesas, bajo el prisma de esta perspectiva crítica, no solo no son el desarrollo, esto es, no generan procesos endógenos de desarrollo de la base y las capacidades productivas de la economía local; ni tampoco pueden sustituir a las políticas de desarrollo, encaminadas a generar procesos de incremento y mejora de la productividad local; sino que, además, en ocasiones, generan subdesarrollo, esto es, pueden estar alimentando procesos económicos y so-

144. En el estudio de Brandis se ejemplifica muy bien este argumento: "*En los últimos decenios, en cambio, hay muestras de involución agrícola, se han cerrado las plantas de transformación, etc.* (...) *Hay una creciente especialización del municipio en la recepción de remesas y en actividades relacionadas directa o indirectamente con los flujos que llegan: construcción de viviendas, realización de actividades comerciales orientadas a captar la demanda de las personas receptoras* (...) *Esto ha contribuido a la generación de algunos puestos de trabajo. Sin embargo, es dudoso que esta reorientación contribuya significativamente a la expansión de las capacidades productivas de la población*" (Brandis, et al., 2008, p. 123).

ciales que reproducen y profundizan en las condiciones iniciales de desestructuración, dependencia y periferización de dichas economías locales. Un panorama que no solo no afianza la migración internacional como patrón de desarrollo, sino que apunta a una cierta *maldición* socio-económica del modelo migración y remesas.

2.1.3. Conclusiones: ¿migración, remesas y desarrollo?

Como queda patente tras revisar la literatura, la cuestión de los vínculos entre migraciones, remesas y desarrollo en América Latina es, actualmente, un debate abierto y rodeado de una cierta polémica entre aquellos que ven posibilidades de desarrollo en las prácticas de los migrantes y aquellos otros que contemplan la migración internacional como una reedición de un cierto patrón de desarrollo dependiente y periférico que tiene efectos perniciosos sobre las economías locales y nacionales. Una polémica abierta y compleja de la que, sin embargo, se pueden extraer dos conclusiones preliminares:

Primero, la necesidad de partir del estudio de casos concretos, esto es, la necesidad de investigar y reconstruir contextos sociales concretos marcados por la migración internacional y la recepción de remesas, con el fin de indagar en los efectos reales que estos procesos sociales han abierto en las dinámicas de desarrollo de dichas comunidades y países de origen. Se trata, así, de una apuesta por la investigación de casos donde, además, sería necesario partir, en términos metodológicos, de la reconstrucción del desarrollo que, previamente a la migración internacional, existía en la comunidad local. Una tarea que pasa, pues, por reconstruir la base productiva y económica local, regional, nacional, etc., previa y las dinámicas de desarrollo preexistentes, con el fin de enmarcar y contextualizar en ella los efectos que la migración internacional y las prácticas transnacionales de los migrantes, especialmente las remesas, están generando. Una postura, en definitiva, que exige asumir que las remesas regresan a un contexto local concreto, con una dinámica productiva y de desarrollo determinada, y que sin esa clave de análisis difícilmente se podrá llegar a decir algo acertado sobre la cuestión. Una postura, por último, que obliga a asumir que el debate migración y desarrollo, en el caso de América Latina, debe ser contextualizado, generalmente, en economías y contextos locales marcados, en diversos grados, por la falta de desarrollo: límites institucionales, baja productividad agrícola e industrial, extraversión económica, fuerte heterogeneidad productiva, presencia mayoritaria del sector informal, etc. Un marco histórico y económico estructural que ancla, sin duda, las posibilidades de desarrollo que parecen prometer las remesas y la migración internacional y que de no tenerse en cuenta, podrían hacer caer, como en ocasiones ocurre, en un cierto ilusionismo sobre sus potencialidades.

En segundo lugar, y muy unido a lo anterior, lo que parece evidente es que el debate sobre las remesas y la migración no puede sustituir o eclipsar el debate central sobre el desarrollo. Las remesas, en ese sentido, pueden llegar a ser una oportunidad de dinamismo y cambio económico, pero no son, por sí mismas, el desarrollo, ni pueden llegar a sustituir los debates y las políticas acerca del desarrollo. Planteando la cuestión en términos *fordistas* clásicos, se puede decir que las remesas que, en muchos casos,

constituyen un incremento sustancial de las rentas salariales de los hogares de los migrantes en las comunidades de origen, son solo una pata de una política de desarrollo, y no pueden sustituir, por tanto, las políticas de desarrollo destinadas a ampliar la cantidad y, especialmente, la calidad de la oferta productiva local, regional y nacional.

Un presupuesto, pues, que anima a proponer políticas que articulen las remesas de los migrantes en la base económica local mediante la mejora sistemática de esta última. A defender, por tanto, que las *políticas* sobre remesas deben, necesariamente, estar incluidas, tramadas, en políticas de desarrollo de la base económica de los países de origen ya que, de lo contrario, se generarían algunos de los efectos perversos que se comentaron en el apartado anterior. Se trata, pues, de asumir que el desarrollo es, vuelve a ser, la clave del debate de las remesas, o dicho de otra forma, que las remesas, en última instancia, remiten de nuevo, aunque por sendas diferentes, a la cuestión central de la economía política del desarrollo, una cuestión donde ciertamente el papel del Estado en la orientación estratégica debería seguir siendo central (García, 2000).

2.2. Los *otros efectos* de la migración internacional sobre el desarrollo en origen

Por último, más allá de los efectos de las remesas, pero íntimamente relacionada con la cuestión del desarrollo en origen, es necesario indagar en todos aquellos procesos de cambio social que se inauguran en las comunidades latinoamericanas a partir de la migración internacional y las prácticas transnacionales de los migrantes. No es este el espacio adecuado para abordar en profundidad todos estos aspectos de cambio que en la literatura se han denominado, en ocasiones, como remesas socioculturales o intangibles, esto es: cambios identitarios y socio-culturales, ascenso de nuevas concepciones sociopolíticas, consolidación de tejido asociativo transnacional, circulación de capital humano y social, pérdidas y ganancias en términos de liderazgos políticos, sociales, comunitarios y económicos, etc., pero, a pesar de ello, se hace necesario destacar, dada su relevancia en los debates y en la realidad social de las comunidades de origen, dos factores de incidencia fundamentales.

Así, en primer lugar hay que hablar de los efectos que la migración internacional está teniendo sobre las relaciones familiares de los hogares migrantes debido, especialmente, a la situación de separación familiar física que impone la distancia. En este sentido, se ha convertido en una práctica habitual de cierta literatura poner de manifiesto las consecuencias negativas que la migración internacional tiene sobre las relaciones familiares y, en concreto, sobre unos hijos de los migrantes que, cortados por la migración laboral de sus padres, quedan en las comunidades de origen al cargo de parientes y familiares, generalmente femeninos; hermanas, abuelas, tías, etc. A partir, pues, de esa realidad de separación, se ha elaborado todo un discurso negativo, especialmente en las comunidades de origen, en torno a la ruptura familiar y a la desestructuración de los hijos de los migrantes, retratados como hijos abandonados que desarrollan todo tipo de desórdenes sociales: absentismo escolar, trastornos de la personalidad, drogas, etc.,

incluso tasas de suicidios elevadas[145], que inundan el imaginario existente acerca de las relaciones familiares de los migrantes. Una situación de desestructura, por cierto, que se subraya, especialmente, en aquellos casos donde la migración internacional es protagonizada por mujeres y madres, aquellas que según los roles de género deberían ocupar el lugar esencial en la crianza de los hijos.

Pues bien, frente a este discurso es necesario levantar estudios e investigaciones que ponderen los efectos reales que en las relaciones familiares provoca la migración internacional y el establecimiento de vínculos familiares transnacionales; una tarea donde, seguramente, el encargo principal sea el de modificar la perspectiva de análisis. De esta forma, no se trata de negar las dificultades, impactos y cambios que la migración internacional genera en las situaciones familiares, ciertamente complejos, sino de, en primer lugar, hablar de ellos a partir del estudio de las relaciones realmente existentes entre los migrantes y sus familiares y, en segundo lugar, no identificar, de manera un tanto etnocéntrica, formas familiares distintas a la de la familia nuclear con formas de desorganización social y desestructura relacional, y esto mucho más en un contexto social como el latinoamericano donde las formas familiares extensas tienen preeminencia en el contexto social. Así, por ejemplo, en algunos estudios se han "descubierto" situaciones donde las funciones familiares básicas de cuidado, manutención y tutela se distribuyen en redes familiares transnacionales con presencia de madres, padres, tíos, tías, hermanos, etc., que, junto a dificultades –por otra parte habituales en cualquier contexto familiar–, generan procesos familiares organizados y "sanos", en términos vitales y sociales, para los miembros de la unidad familiar[146]. Por último, habría que tratar de romper con ese peso extra que deben cargar las mujeres migrantes cuando salen, y del que los varones están razonablemente liberados, al ser tachadas como las principales culpables del proceso de división o ruptura familiar. Un discurso que fundamentalmente de lo que habla es de la presencia de un fuerte dispositivo de género asociado al rol femenino y a su lugar en el espacio doméstico[147].

El segundo factor que por importancia se quiere destacar es el que se refiere a los cambios producidos en los códigos de género de la comunidad local a partir de la migración internacional. El género es un factor de análisis ineludible si uno quiere abordar en profundidad la migración internacional laboral actual, ya que está plenamente incorporado en las cadenas migratorias de los latinoamericanos hacia España, y las configura desde su inicio. Así, por ejemplo, el género se convierte en un factor interpretativo central a la hora de explicar la elaboración del proyecto migratorio internacional, a través, por ejemplo, del liderazgo femenino de la cadena, o de la conversión del trabajo femeni-

145. "*Así, se decía que la migración internacional había provocado la desestructuración de las unidades familiares y había generado diversas deficiencias en el desarrollo de la personalidad de los hijos que quedaban atrás. Se indicaba, además, que estos tendían a descuidar los estudios y meterse, en mayor medida, en el mundo de las drogas*" (Brandis, et al., 2008, p. 87).

146. El caso específico de la migración dominicana en España permite este tipo de contrastes (Gregorio, 1996; Nyberg-Sørensen, 2004).

147. Para un estudio y discusión de estas cuestiones a partir de investigaciones de caso ver: Parella (2007); Yepez y Herrera (2007).

no migrante en trabajo familiar, o de su papel en la constitución de cadenas de cuidado femeninas. Pero también lo es a la hora de analizar el proceso de asentamiento en España, ya que influye decisivamente en el tipo de inserción en el mercado de trabajo, o en la reproducción de roles sociales tradicionales cuando se da el proceso de reagrupación familiar. Incluso en **el envío y la utilización de remesas** el género vuelve a definir cuestiones tan concretas como la periodicidad, la cuantía y el uso de los envíos. En suma, existe toda una carga de género ligada al proceso migratorio, que debe ser desvelada y explicada para entender la propia migración laboral (Iglesias, 2010).

Pues bien, asumiendo esta clave de análisis, de lo que se trata, en este caso, es de indagar en los efectos que la migración internacional tiene sobre los roles de género en las comunidades de origen, una línea de trabajo significativa de la que se quieren entresacar dos aspectos centrales. Por un lado, el papel que la migración internacional femenina tiene en la transformación y ruptura de roles tradicionales de género muy arraigados en algunas comunidades de origen. Así, se habla de un creciente protagonismo de las mujeres migrantes en los proyectos económicos familiares de origen a través de las remesas, o de los cambios en relación al papel social de la mujer producidos a partir de la experiencia de las mujeres migrantes en España (Herrera, 2007; Gregorio, 1996; Nyberg-Sørensen, 2004.); cambios que afectan a su autonomía, su sexualidad, su rol dentro de la familia, etc. Por otro lado, habría que hablar de *las que se quedaron*, esto es, hablar de los cambios sociales que, en ocasiones, se perciben en determinadas comunidades de origen relativos a la recuperación de ciertos espacios de autonomía, movimiento, trabajo e ingresos por parte de aquellas mujeres, familiares de migrantes, que se quedaron en los hogares y comunidades de origen tras la migración masculina. Unos cambios en los límites impuestos por el género que, evidentemente, no deben ser dados por supuesto a partir de la ausencia masculina, ya que al autocontrol personal se debe sumar, en ocasiones, el férreo control al que es sometida la esposa del migrante por parte de los parientes del esposo y de la propia comunidad local[148].

3. Algunas conclusiones para empezar

Con el fin de entender acertadamente la actual migración laboral de latinoamericanos hacia España es necesario ligarla al proceso de globalización vigente en la economía mundial. Un proceso social, en curso, que no solo está generando la conversión de, cada vez más, espacios sociales, territorios y poblaciones a la lógica de la acumulación del capital, sino que, al tiempo, genera unas dinámicas de desarrollo, tanto en los países

148. Por ejemplo, un estudio de Pribilsky (2004) mostró como el manejo de las remesas por las mujeres en las comunidades de origen en Ecuador, les llevó a tener mayor autonomía y autoridad a la hora de fijar las prioridades del gasto doméstico. Así, la ausencia masculina se transformó en mayor autonomía femenina. Parecidos argumentos, se utilizaron en dos ponencias del reciente congreso del ALAST en la mesa de migraciones y trabajo, concretamente las de Angélica Navarro y Areli Veloz, centradas en el estudio de mujeres de familias migrantes en el contexto mexicano.

periféricos como en los desarrollados, que, en última instancia, convocan la migración laboral internacional. Una migración, pues, que se mueve, a caballo, *entre los dientes* de los ajustes sociales que las nuevas condiciones de desarrollo vienen imponiendo en América Latina desde los años '80 y la formidable demanda de trabajo étnico devaluado y precario generada por parte de las economías desarrolladas. Economías, de esta forma, empeñadas en deslocalizar mano de obra, barata y flexible, con el fin de ajustar sus economías y sociedades a las nuevas condiciones de competitividad y rentabilidad que la globalización impone.

Una migración internacional que está produciendo cambios sustanciales en el mapa del desarrollo de aquellas comunidades y países especialmente afectados por este flujo laboral que se dirige, especialmente, a las economías desarrolladas. Cambios que, más allá de las palabras y esperanzas que arrastran en términos de desarrollo, deben ser testados en la investigación de casos y, sobre todo, enmarcados en la problemática amplia del desarrollo, y de las políticas que deben seguirse para lograrlo, en el contexto latinoamericano. En este sentido, las remesas solo generaran crecimiento y diversificación productiva en la medida en que se unan a programas y estrategias de desarrollo que transformen la base económica de las comunidades que las reciben. Las remesas, pues, son solo una oportunidad para pensar, de nuevo, la cuestión del desarrollo y, en última instancia, el papel que el Estado debe tener en la consecución de procesos económicos y sociales endógenos y sostenidos, ya que desligadas de esas políticas generan, en multitud de ocasiones, la reedición de problemas estructurales clásicos de las economías latinoamericanas.

Una migración internacional latinoamericana, finalmente, que ha generado un intenso proceso de transnacionalización del espacio social que, en la medida en que se consolide, se convertirá en el escenario central en el que tendrán lugar los debates acerca de los nexos entre migraciones y desarrollo. En esta línea, hay tres procesos sociales en marcha que deben ser destacados a partir de la experiencia de la migración internacional latinoamericana hacia España.

El primero tiene que ver con la intensa dinámica de transnacionalización del mercado de trabajo español. Un mercado de trabajo, pues, atravesado, agujereado, por una redes sociales migratorias transnacionales, que no solo han "globalizado" numerosos segmentos productivos y laborales nacionales –construcción, el sector agroexportador, el turismo, etc.–, sino que se han convertido en una clave estructural nuclear sin la que es difícil entender la dinámica económica y laboral actual. El segundo se refiere, igualmente, a un marcado proceso de transnacionalización de la economía y del mercado de trabajo pero, esta vez, de múltiples localidades latinoamericanas. Un proceso generado a partir, precisamente, de esas mismas cadenas migratorias internacionales, que ha cambiado no solo el marco de la dinámica económica local, ya que se trata de localidades y regiones que se especializan y se insertan en la economía mundial a través, sobre todo, de la migración laboral, esto es, de la exportación de trabajo barato y la consiguiente recepción de remesas; sino también la estructura de oportunidades y proyectos vitales de la propia comunidad ampliando, transnacionalmente, por ejem-

plo, las opciones de vida y trabajo de aquellos miembros de la comunidad conectados con redes sociales migratorias. Un proceso, pues, que tiene que ver con la existencia de un mercado de trabajo local transnacional que se asienta, al menos, entre dos localidades, entre dos países diferentes.

Finalmente, y en tercer lugar, es necesario destacar la emergencia, en alguna ocasión, de campos sociales y económicos transnacionales, campos formados en el nuevo espacio que los vínculos y las prácticas sociales existentes entre los migrantes y sus comunidades de origen generan. Un nuevo espacio social, reticular y transnacional, que configura comunidades latinoamericanas que viven repartidas entre diferentes localidades de diferentes estados-nación (Pries, 1999; Herrera y Pries, 2006). Localidades y poblaciones, distantes y separadas por fronteras nacionales y, a la vez, fuertemente interdependiente en términos sociales y económicos[149], a través, fundamentalmente, de los vínculos y prácticas sociales que mantienen entre sí los migrantes y sus familias y comunidades de origen.

Un nuevo espacio social transnacional que, necesariamente, abre interrogantes acerca de las dinámicas de desarrollo locales, regionales y nacionales en América Latina, hasta el punto de transformarse, en alguna ocasión, en el espacio social significativo a partir del cual tiene sentido pensar el desarrollo, especialmente en aquellas situaciones donde una parte sustancial de la comunidad migrante en el exterior afirma, sin dudarlo, que *allá*, en su comunidad, en su tierra de origen, *siguen sabiendo de ellos*.

Bibliografía

Acosta, A., Olivares, S. y Villamar, D., 2004. Ecuador, oportunidades y amenazas económicas de la migración. En: Hidalgo, F. ed. 2004. *Migraciones. Un juego con las cartas marcadas*. pp. 259-301.

Acosta, A. y Egüez, P., 2009. Economía local y remesas en América Latina. El caso de Catamayo. En: García Zamora, R. y Orozco, M., coords., 2009. *Migración internacional, remesas y desarrollo local en América Latina y el Caribe*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 5 a 77.

Benencia, R., 2003. Inmigrantes bolivianos en áreas rurales de la Argentina: su participación en la conformación de territorios y comunidades transnacionales. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. (50), pp. 161-179.

Brandis, D., et al., 2008. *Efectos de la migración internacional en las comunidades de origen del suroeste de la República Dominicana*. Madrid: Fundación Carolina.

Canales, A., 2002. Migración y trabajo en la era de la globalización: el caso de la migración México-EE.UU. en la década de 1990. *Papeles de población*. (33), pp. 44-81.

149. "*Los acontecimientos locales reciben la influencia de acontecimientos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa*" (Giddens, 1999, p. 64).

Canales, A., 2009. Remesas y Desarrollo en América Latina. Más mitos que realidades. *Migraciones*, (25). pp. 125-153.

Castles, S. y Miller, M., 2007. Globalization, development and migration. En: *The age of migration. International population movements in the modern world*. U.K.: Palgrave Macmillan. pp. 50-79.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2006. *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago: CEPAL.

Colectivo Ioé; IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) y MTAS (España, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales), 2001. Servicio doméstico e inmigración extracomunitaria. En: Inmigración y Trabajo. Madrid: Colectivo Ioé; IMSERSO; MTAS. pp. 110-451.

De Has, H. y Rodríguez, F., 2010. Mobility and human development: introduction. *Journal of Human Development and Capabilities*. 11(2), pp. 177-184.

Delgado, R. y Márquez, H, 2007. The reshaping of Mexican labor exports under NAFTA: paradoxes and challenges. *International Migration Review*. (41), pp. 656-679.

Delgado, R., Márquez, H. y Rodríguez, H., 2009. Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo. *Migración y Desarrollo*. (11), pp. 27-52.

Escrivá, Á. y Ribas, N. (coords.), 2004. *Migración y Desarrollo*. Madrid: CSIC.

García, M. y Paiewonski, D., 2006. *Género, remesas y desarrollo: El caso de la migración femenina de Vicente Noble, República Dominicana*. Sto. Domingo: INSTRAW.

García, R., 2000. Los retos actuales de la Teoría del Desarrollo y las remesas. [en línea] Disponible en: < http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/1221411.pdf> [Obtenido el 18 de abril de 2011].

García, R. y Orozco, M. (coords.), 2009. *Migración internacional, remesas y desarrollo local en América Latina y el Caribe*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Giddens, A., 1999.

Gregorio, C., 1996. *Migración femenina su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea Ediciones.

Guarnizo, L., 2004. Aspectos económicos del vivir transnacional. En: Escrivá, A. y Ribas, N. coords., 2004. *Migración y desarrollo*. Córdoba: CSIC.

Herranz, Y., 1997. Mujeres dominicanas en el servicio doméstico de Pozuelo-Aravaca. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 10, pp. 75-101.

Herranz, Y., 1998. La inmigración latinoamericana en distintos contextos de recepción. *Migraciones*. (3). pp. 31-51.

Herrera, G., 2007, Mujeres ecuatorianas en el trabajo doméstico en España. Prácticas y representaciones de exclusión e inclusión. En: Bretón, V., García, F., Jové, A. y Villalta, M. J., eds., 2007. *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al es-*

pejo. Madrid: La Catarata. pp. 279-303.

Herrera, F. y Pries, L., 2006. Trabajo, migraciones y producción sociológica reciente en América Latina: un panorama no exhaustivo. En: de la Garza, E. coord., 2006. *Tratado latinoamericano de sociología*. Barcelona: Anthropos. pp. 344-364.

Iglesias, J., 2010. A las carreras. Una nueva precariedad laboral étnica en la región madrileña: el caso de los trabajadores ecuatorianos. *Sociología del Trabajo*. (69), pp. 21-47.

INE, 2008

INE, 2010

INE, 2011

Jokisch, B., 2001. Desde Nueva York a Madrid: tendencias en la migración ecuatoriana. *Ecuador Debate*. (54), pp. 59-84.

Kleinubing, N., 2004. Desestructuración y cambio social en las comunidades de migrantes. En: Alonso, J. A. ed. 2004. *Emigración, pobreza y desarrollo*. Madrid: La Catarata. pp. 139-155.

Levitt, P., 1997. Transnationalizing Community Development: The Case of Migration between Boston and the Dominican Republic. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. (26), pp. 509-526.

Martínez, U., 1997. *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Trotta; Fundación 1º de Mayo.

Massey, D. S., Alarcón, R., Durand, J. y González, H., 1987. *Return to Aztlan: The Social Process of International Migration from Western Mexico*. Berkeley: University of California Press.

Montoya, E., 2006. Experiencias internacionales en el uso productivo de remesas. *Migración y Desarrollo*. (7), pp. 113-150.

Nyberg-Sørensen, N., 2004. Globalización, género y migración transnacional. El caso de la diáspora dominicana. En Escrivá, A y Ribas, N., coords. 2004. *Migración y desarrollo*. Córdoba: CSIC. pp. 87-109.

Nyberg-Sørensen, N., van Hear y Engberg-Pedersen, 2003. Migration, development and Conflict. State of the Art Overview. En: Van Hear, N y Nyberg-Sørensen, N. eds. 2003. *The Migration- Development Nexus*. Geneva: OIM.

OIM (Organización Internacional para lasa Migraciones), 2010. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. Ginebra: OIM.

Orozco, M., 2009. Entre la dificultad y la esperanza. Remesas y economía local en Latinoamérica. En: García, R. y Orozco, M. coords., 2009. *Migración internacional, remesas y desarrollo local en América Latina y el Caribe*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 153-191.

Oso, L., 1998. La migración hacia España de mujeres jefas de hogar. Madrid: Instituto de la Mujer; MTAS.

Parella, S., 2000. El trasvase de desigualdades de clase y etnia entre mujeres: los

servicios de proximidad. *Papers de Sociología*. (60). pp. 275-289.

Parella, S., 2007. Los vínculos afectivos y de cuidado en las familias transnacionales. Migrantes ecuatorianos y peruanos en España. *Migraciones internacionales*. (2), pp. 151-188.

Pedreño, A. y García, I., 2005. La inserción de España en las redes migratorias internacionales: configuración social y mercado laboral. *Estudios migratorios latinoamericanos*. (57), pp. 203-247.

Pedreño, A., 2007. Proletarizados y etnificados: la inmigración ecuatoriana en la agricultura intensiva de la Región de Murcia. Madrid: La Catarata.

Pribilsky, J., 2001. Los niños de las remesas y traumas de la globalización. *Ecuador* Debate. (54), pp. 127-154.

Pries, L., 1998. Las migraciones laborales internacionales y el surgimiento de espacios sociales transnacionales. *Sociología del Trabajo*. (33), pp. 103-130.

Pries, L., 1999. *Migration and transnational social spaces*. England: Ashgate Publishing.

Sassen, S., 1998. Notas sobre la incorporación de mujeres del Tercer Mundo a la mano de obra asalariada a través de la inmigración y la producción offshore. En: *Los espectros de la globalización – Globalization and its discontents*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. pp. 139-159.

Sassen, S. (1988): *La movilidad del trabajo y el capital. Estudio sobre la corriente internacional de inversión y trabajo*. Madrid: MTAS.

Smith, R., 1993. *Los ausentes siempre presentes: The Imagining, Making and Politics of a Transnational Community Between New York City and Ticuani, Puebla*. New York: Columbia University.

The World Bank, 2011. *Migration and Remittances Factbook 2011*. Washington D.C.: The World Bank.

UN (Naciones Unidas), 2006. *Día internacional del migrante*. [en línea] Disponible en: <http://www.un.org/es/events/migrantsday/background.shtml> [obtenido el 10 de abril de 2011].

Department of Homeland Security, United States, 2006. *2004 yearbook of immigration statistics*. [en línea] Disponible en: < http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2004/Yearbook2004.pdf> [Obtenido el 11 de abril de 2011].

Yepez, I. y Herrera, G., 2007. *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: balances y desafíos*. Quito. Flacso-Ecuador. 2007.

Migración Sur-Sur. El caso de la inmigración en Chile

Carolina Stefoni Espinoza
Magíster en Estudios Culturales
Profesora del Departamento de Sociología
Universidad Alberto Hurtado, Chile

Verónica Cano Christiny
Socióloga
Encargada del Área de Estudios
Servicio Jesuita a Migrantes, Chile

1. Migración en América Latina

Estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señalan que el número de migrantes internacionales en la región aumentó de 6,5 millones en 2000 a 7,5 millones en 2010 (OIM, 2010). Argentina y Venezuela continúan siendo los principales países de destino, pese a que ambos han disminuido en número de inmigrantes desde el 2000.

De acuerdo a los datos de las rondas de censos, cerca de 26,6 millones de personas nacidas en América Latina y el Caribe viven en otro país distinto al de nacimiento, cifra que representa el 15% de la migración mundial (OIM, 2010). El informe indica que los principales países de emigración son México, Colombia, Puerto Rico y Cuba, seguidos de El Salvador, Brasil, Jamaica, República Dominicana, Haití y Perú. Los principales destinos de la población emigrante latinoamericana son Estados Unidos, Argentina y España. Dentro de la región también se observa un movimiento de personas, siendo las principales migraciones aquellas asociadas a corredores fronterizos (Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay hacia Argentina; Colombia hacia Venezuela y Ecuador; República Dominicana hacia Costa Rica, entre otros).

Chile emerge en los últimos diez años como un país de incipiente atracción migratoria, especialmente asociado a la llegada de inmigrantes provenientes de Perú. En las secciones siguientes se analizará el contexto migratorio chileno, antecedentes históricos, características de las nuevas migraciones, principales vulneraciones de derechos que enfrentan y rol que asumen las organizaciones de la sociedad civil en este contexto.

2. Migraciones en Chile. Aspectos históricos y factores de atracción

Los procesos migratorios en Chile no son recientes. Desde las primeras mediciones oficiales en 1854 se constata la presencia de extranjeros, que en esa época no superaban el 1% de población nacional. Fue entre 1885 y 1920 que la población extranjera alcanzó el mayor porcentaje respecto de la población total, contabilizando un *peak* de 4,1% en 1907 (Cano, Soffia y Martínez, 2009). Este incremento fue posible gracias a dos procesos simultáneos. Por una parte, la promoción de una colonización que desde 1850 buscó atraer población europea por considerarla moderna y desarrollada, cualidades que traspasarían a Chile según el pensamiento de la época. La atracción planificada de colonos permitiría además el poblamiento de vastos territorios pertenecientes a la población indígena en el sur del país. Estos incentivos a la colonización tomaron forma en la política de 1850, la que otorgó diversas concesiones a los recién llegados, tales como entrega de terrenos, dinero, créditos blandos, asistencia médica gratuita y materiales para el inicio de actividades industriales (Cano, Soffia y Martínez, 2009). El segundo proceso estuvo dado por el arribo de una migración espontánea promovida principalmente por el auge minero en el norte del país, vinculado con el denominado ciclo histórico del salitre entre 1880-1934 (Pizarro, 2010).

Ya en 1920 se observa una disminución importante en el número de extranjeros, alcanzando el 3% de la población total. Hacia 1930, la población boliviana y peruana se había reducido a más de la mitad respecto de 1920 (González, 2010).

Durante la primera mitad del siglo XX destacó el arribo de otras colectividades que obedecían a contextos políticos, económicos e históricos diferentes a la migración boliviana y peruana, y distintos a los tradicionales colonos que llegaron de países como Alemania. Entre las nuevas colectividades destacan la croata, españoles que huían de la guerra civil y árabes que escapaban del imperio otomano. Estos grupos, sin embargo, no gozaron de los beneficios de la colonización programada, pues en su mayoría se trataba de personas no pertenecientes a las colectividades predefinidas como "colonos deseables".

Con todo, a partir de 1930 el porcentaje de extranjeros comenzó a disminuir sistemáticamente, llegando en 1970 al 1% de la población nacional. Durante el régimen militar (1973-1988) se redujo aún mas la población extranjera, alcanzando en 1982 solo el 0,7%. En este período se estableció la nueva ley migratoria (1975) basada en un principio de seguridad nacional que restringía severamente los derechos de movilidad de las personas extranjeras. Los setenta y los ochenta se caracterizaron en términos migratorios por una salida significativa de chilenos al exterior, debido a razones de persecución política y/o razones económicas. De acuerdo a estimaciones de Cancillería, actualmente existen 857.781 nacidos en Chile o hijos de chilenos que residen en el exterior (Dicoex, 2008).

Con la recuperación de la democracia se inicia un período de estabilidad política y crecimiento económico que transformará al país en un incipiente atractor de migración regional.

Una de las características centrales del proceso migratorio durante el siglo XX es la inversión en la relación migración latinoamericana y migración proveniente del resto del mundo. Si bien hasta la década del cincuenta se incrementa el peso de la migración europea y no latinoamericana, a partir del sesenta comienza lentamente a crecer la de origen latinoamericano hasta llegar a ser mayoría en los ochenta. Las razones de este cambio se deben no solo a la llegada de latinoamericanos, sino al envejecimiento del *stock* europeo sin una renovación en su flujo (Martínez, 2003).

Factores que explican la llegada de migración latinoamericana en la última década

La llegada de extranjeros desde mediados de los noventa en adelante obedece a la conjunción de múltiples factores, entre los que destacan:

a) Estabilidad política y crecimiento económico en Chile a partir de la recuperación de la democracia. La década del noventa se caracterizó por un crecimiento económico nunca antes experimentado en el país. Entre 1990 y 1997 el PIB creció a un ritmo promedio de 7% y, si bien hacia finales de la década se produjo una desaceleración importante producto de los efectos de la crisis asiática, el crecimiento del PIB siguió siendo superior al de la región latinoamericana (entre 1994 y 1999 en Chile el crecimiento del PIB fue de 5,5%, mientras que el de América Latina fue de un 2,8% [Ffrench-Davis y Muñoz, 2003, p. 247]). Este escenario de crecimiento constituye uno de los factores que explican la llegada de inmigrantes en busca de mejores oportunidades laborales. De hecho, la migración peruana y ecuatoriana creció en más de un 300% en el período intercensal (1992-2002).

b) Crisis económicas y mantenimiento de condiciones de pobreza en países de origen. En la tabla N°1 los principales países de origen, con excepción de Argentina, presentan dos indicadores económicos que son sintomáticos de un estancamiento económico que puede actuar como un factor expulsor de población que se extiende en el mediano y largo plazo. Por un lado, la alta incidencia de la pobreza (cercana a un 50% en estos países) y por otro un PIB que mantiene una curva muy baja de crecimiento (y que se inscribe bajo los 3.000 dólares). El caso de Argentina es distinto puesto que hay una larga historia de migración entre ambos países que experimenta un boom durante el 2002, producto de la crisis económica que afectó a ese país. Esta crisis tuvo efectos inmediatos en el aumento de la pobreza y desempleo en ese país (cerca del 45% de la población se encontró bajo la línea de la pobreza y el 20% se encontraba desempleado), generando la salida de argentinos hacia diversos destinos geográficos. El ritmo de crecimiento de la emigración no se mantuvo en los años posteriores a la crisis, más bien comenzó a descender paulatinamente.

Tabla 1: Principales indicadores económicos de países origen migratorio en Chile

		1990	1999	2000	2002	2004	2006	2008	2009
Perú	PIB	1649	2023	2051	2098	2230	2504	2923	2915
	Pobreza		48.6			48.6	44.5	36.2	34.8
	Desempleo	8.3	9.2	8.5	9.4	9.4	8.5	8.4	8.4
Argentina	PIB	5832	7852	7706	6433	7490	8696	9884	9869
	Pobreza/a		23.7		45.4	29.4	21		11.3
	Desempleo	7.4	14.3	15.1	19.7	13.6	10.2	7.9	8.7
Bolivia	PIB	896	1005	1009	1010	1039	1095	1173	1191
	Pobreza		60.6		62.4	63.9		54.0/b	
	Desempleo	7.3	7.2	7.5	8.7	6.2	8	6.7	7.9
Ecuador	PIB	1311	1288	1323	1397	1535	1663	1782	1770
	Pobreza					51.2	43	42.7	42.2
	Desempleo	6.1	14.4	9	9.2	9.7	8.1	6.9	8.5
Colombia	PIB	2167	2337	2365	2396	2543	2789	2983	2951
	Pobreza/c		54.9		54.2	51.3		46.1	45.7
	Desempleo								
Chile	PIB	3081	4747	4898	5055	5450	5892	6262	6106
	Pobreza		21.7 (1998)	20.2			13.7		11.5
	Desempleo	7.8	10.1	9.7	9.8	10	7.7	7.8	9.7

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de información de CEPAL, 2009.
a/ calculado sólo para zona urbana
b/ correspondiente a año 2007
c/ correspondientes a años 2003 y 2010.

c) Endurecimiento de políticas inmigratorias en los países del norte. Un tercer factor que incidiría en el incremento en el número de inmigrantes latinoamericanos es el endurecimiento que han y siguen experimentado las políticas migratorias en los países de la Unión Europea y en Estados Unidos (Ducci y Rojas, 2010). De acuerdo con Martínez (2008), el porcentaje de países que aplicaron políticas orientadas a disminuir el número de inmigrantes aumentó de 7% en 1976 a 34% en 2003. Incluso después de los atentados del 2001, se aprobaron medidas de control que habrían sido consideradas demasiado drásticas antes de los atentados (Martínez, 2008). En este contexto, Chile mantiene una política de puertas abiertas, sin establecer restricciones en el ingreso (las dificultades se observan con el procedimiento para la obtención de una visa definitiva).

d) Cercanía y menor costo de viaje. La considerable menor distancia que representa viajar a Santiago en comparación con Estados Unidos o España favorece la migración de la población peruana, ecuatoriana y boliviana. Entre otras co-

sas, facilita movimientos de carácter circular, pues las personas pueden regresar a visitar a familiares, hijos o enfermos con mayor frecuencia, sin poner en peligro el proyecto migratorio (Mora, 2008). Este factor, sin embargo, pierde poder explicativo cuando se trata de migración proveniente de países más lejanos como República Dominicana o Haití.

e) Redes. Finalmente, la configuración de redes sociales explica parte importante de las dinámicas migratorias, especialmente en la repetición de ciertas ciudades de origen y en la migración de familias extensas. Una encuesta llevada a cabo en Santiago sobre salud indica que el 32% de los migrantes encuestados provenía de Trujillo y un 32,4% de Lima (OIM, 2008; Minsal, 2008).

3. Características de la migración actual en Chile

El censo de 2002 registró un total de 184.464 migrantes, lo que correspondió al 1,22% de la población total, un porcentaje más bajo al registrado en la década del cincuenta y del sesenta. La encuesta de hogares de 2009 estimó la población migrante en 213.797 (correspondiente al 1,33% de la población total), mientras que la información recogida por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) señala que a 2010 habría un total de 352.344, correspondiente al 2,08% de la población total[150]. Las estimaciones del Fondo de Población para Chile se acercan a lo señalado por el DEM, pues confirman un incremento significativo del número de migrantes, planteando que en 2010 la población extranjera alcanzaría el 1,9% respecto de la población total (equivalente a 320.000). Esta cifra sería la más alta registrada en Chile desde la segunda mitad del siglo XX (UN, Department of Economic and Social Affairs, División de Población). Si bien habrá que esperar el censo de 2012 para saber exactamente el número de inmigrantes, todos los informes coinciden en que en los últimos años se ha producido un incremento significativo de esta población.

La distribución de migrantes según el CENSO del año 2002 muestra que los migrantes con mayor presencia dentro del país son los provenientes de Argentina con 26%, seguidos por los provenientes de Perú con 20%, Bolivia con 6% y Ecuador con 5%. El resto de América Latina cuenta con un 14% y el resto del mundo con 29%. Sin embargo, datos más actualizados indican que la población peruana hoy en día (2011) supera a la argentina, constituyéndose así en la primera mayoría (Martínez, 2003).

Las encuestas de hogares realizadas en 2006 y 2009 identifican tres situaciones que estarían marcando nuevas tendencias en los últimos años. En primer lugar, se incrementa de manera sostenida el origen peruano de la migración convirtiéndola en poco tiempo en la primera mayoría de extranjeros. En la encuesta de hogares de 2009,

150. Cálculo en base a los datos del censo 2002 y el registro de permisos de residencia otorgados en Chile (DEM, 2010).

la migración peruana alcanza el 31% del total de inmigrantes, mientras que en los datos de Extranjería, este grupo alcanzaría el 37,1%. La segunda situación corresponde al incremento en los últimos años de la población colombiana. Si en la encuesta de hogares de 2006 solo el 2% de los extranjeros eran de origen colombiano, en el 2009 esta cifra alcanza el 7%. En tercer lugar, destaca el incremento sostenido, aunque no explosivo, de la migración boliviana.

El incremento en el *stock* migratorio y las características que estas migraciones asumen permite hoy en día hablar de un nuevo patrón: migración laboral proveniente de países vecinos, pero cuyo origen comienza a diversificarse a lo largo de la primera década del siglo XXI. Algunas de las características de este nuevo patrón migratorio son:

a) Proceso de feminización que se observa con mayor fuerza en la migración de origen peruano. Este proceso de feminización coincide con la tendencia latinoamericana y se vincula directamente con la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y con la ausencia de políticas públicas orientadas al cuidado de menores de 3 años que permita a las mujeres salir a trabajar. En el caso de Chile la participación de las mujeres en la actividad económica se ha incrementado lentamente a partir de los 90 (pese a que continúa siendo una de las más bajas de América Latina). Este incremento ha implicado un aumento en la demanda por cuidadoras o trabajadoras domésticas, situación que ha abierto un nicho laboral a mujeres inmigrantes (Acosta, 2011; Arriagada, 2011).

b) Concentración en la Región Metropolitana. El proceso de modernización experimentado por el país tendió a la concentración de la población en un reducido número de ciudades. Santiago no solo concentra casi un tercio de la población nacional, sino que también concentra parte importante de las actividades económicas y comerciales, lo que la reproduce como un foco atractor de población (Sabatini y Wormald, 2008). De acuerdo con información del DEM, el 64,8% de todos los inmigrantes se concentra en la Región Metropolitana. La región del norte aparece como la segunda zona de mayor concentración, aunque lejos del 64% existente en Santiago.

c) Creciente diversificación en país de origen. Si bien todos los estudios coinciden en que la migración peruana constituye la primera mayoría, en la última encuesta Casen (2009) la inmigración colombiana experimentó un crecimiento, alcanzando el 7% del total de extranjeros. A su vez, han comenzado a llegar en los últimos años inmigrantes provenientes de países latinoamericanos más lejanos.

d) Más años de estudios. Una de las características de la migración es el mayor nivel de escolaridad que presenta. La encuesta Casen 2009 señala que el promedio para la población inmigrante es de 13 años, mientras que el promedio nacional alcanza solo los 10 años de escolarización.

e) Concentración laboral en ciertas nacionalidades. Los casos de migración peruana y boliviana presentan un mayor nivel de concentración en actividades económicas de baja calificación. En el caso de la migración peruana, el proceso de feminización va de la mano con una concentración en trabajo doméstico, especialmente bajo la modalidad de puertas adentro (Stefoni, 2009). Los hombres, en cambio, se concentran en actividades de construcción y servicio. La migración boliviana, dada su mayor concentración en el norte del país, tiende a concentrarse en actividades agrícolas en los valles cultivables. Los casos de la migración argentina y ecuatoriana se observa una mayor dispersión entre los distintos sectores laborales.

4. Vulnerabilidades que enfrentan los migrantes y rol de la sociedad civil

Chile en materia de migración se rige actualmente por el Decreto Ley 1.094, conocido como "ley de extranjería", dictado en el año 1975 bajo el régimen de Augusto Pinochet. Este anacronismo en la ley ha generado en los últimos años bastante ruido. Varios intentos por modernizar o sacar definitivamente un proyecto de ley que reemplace el anterior han sido aún en vano; es por eso que el rol de las organizaciones sociales cobra mayor relevancia en este escenario. El carácter general de *seguridad nacional* que se imprime en el nacimiento de esa ley de extranjería en el país impide tener una visión de la migración acorde a los tiempos y a la realidad de la globalización que permite y promueve la movilidad.

Las organizaciones sociales tienen que lidiar tanto con los vacíos que contempla la actual legislación como con la burocracia administrativa que muchas veces impide solucionar los casos especiales. Dentro de las problemáticas más recurrentes en los servicios de atención a migrantes está la limitación de la irregularidad para acceder a la utilización de los servicios de salud y educación y también para conseguir trabajo o alquilar una vivienda digna, entre otros. Esta limitación da paso a una serie de vulneraciones de derechos que las ONG de migrantes intentan detectar, apelar y reparar mediante el trabajo conjunto con las instituciones responsables.

Ante la ausencia de una legislación actualizada y de una política pública coherente, el estado ha generado convenios focalizados en la protección de derechos de la población más vulnerable a la luz de los Convenios Internacionales que se han ratificado en el país. Es así como en materia de salud, por ejemplo, las embarazadas y los niños pueden acceder a estos servicios sin la necesidad de contar con documento de identidad, siendo su asistencia una puerta de entrada para la regularización. En materia educativa también se han generado avances, pudiendo los niños ser matriculados en centros educacionales del Estado, independiente de su situación migratoria. El estatus de irregularidad administrativa en los migrantes antes de estos convenios hacía imposible la

protección de estos derechos básicos. Como estos, hay otros convenios en otras áreas que, sin representar una política pública, son de todos modos avances en la flexibilización de la legislación.

El problema surge en la efectividad de los convenios. Aún falta socializar estos instructivos entre los funcionarios. Conocer los convenios no es garantía de su cumplimiento. Se dan habitualmente muchos casos de discriminación en el trato hacia los inmigrantes que no son penalizados ni fiscalizados debido a que Chile tampoco cuenta con una ley antidiscriminación. Las ONG en esto cumplen un rol muy importante en la sensibilización de las personas que atienden inmigrantes y en la exigencia del cumplimiento de los convenios por diferentes vías de presión.

El ámbito laboral es un área donde frecuentemente se suceden prácticas de abuso. En Chile, actualmente, la residencia está condicionada por un contrato de trabajo, lo que facilita un círculo vicioso en esta materia. El empleo está vinculado con la situación migratoria, por lo que muchos migrantes deben soportar malos tratos, remuneraciones precarias y cambios en las condiciones laborales para no perder su visa. Si pierden el empleo quedan en situación migratoria irregular, teniendo un plazo de 30 días para poder cambiar el empleador lo que es casi imposible. Ante esto, muchas veces prefieren callar. La poca y mala calidad de la información que tienen los migrantes de sus derechos laborales es otro gran tema pendiente en temas de política pública hacia el que las ONG deben dirigir sus esfuerzos. Con la ayuda de canales alternativos de cooperación las ONG pueden resolver casos concretos, pero las soluciones encontradas no representan necesariamente una política de Estado.

En materia habitacional hay otro gran pendiente. Las condiciones precarias en que viven la mayoría de los migrantes vulnerables del país son un tema necesario de incluir en las políticas públicas. La condición de irregularidad de los migrantes en estos casos es un agravante de las condiciones de habitabilidad ya que permite una administración irregular de estos emplazamientos precarios, que no se realicen contratos de arriendos, que se impongan alzas arbitrarias e injustificadas de los alquileres, que se realicen desalojos inesperados y presiones ilegítimas para pago de los arriendos. Todo esto sumado a otro factor conflictivo como la inserción en el barrio, en muchos casos no exenta de complicaciones debido a la discriminación y peleas entre vecinos. Ante esta problemática insatisfecha desde las políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil han enfocado sus esfuerzos al trabajo con las comunidades de migrantes para empoderar en derechos y socializar los deberes.

Como parte de las buenas prácticas de las ONG debe considerarse el trabajo en conjunto con los gobiernos locales en cuanto a iniciativas de sensibilización y solución de problemas sociales. Sensibilizar a los gobiernos locales y presentar alternativas razonables para la solución de los problemas es un trabajo de largo alcance que se puede ir plasmando en la elaboración de proyectos conjuntos de mutuo interés. En esto las capacitaciones a funcionarios públicos en Interculturalidad es considerada una iniciativa exitosa y replicable.

Bibliografía

Acosta, 2011.

Arriagada, 2011.

Cano, S. y Martínez, J., 2009. Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio. Santiago, Chile: CEPAL/CELADE.

INE (Chile, Instituto Nacional de Estadísticas), 2002. *CENSO nacional de población Chile 2002*. [en línea] Disponible en: <http://www.ine.cl/cd2002/> [Obtenido el 12 de marzo de 2011].

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2010. *Panorama Social de América Latina 2010. Documento informativo*. [en línea] Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf> [Obtenido el 12 de abril].

DEM (Chile, Departamento de Extranjería y Migración), 2000. *Aprueba Nuevo Reglamento de Extranjería*. (Decreto 597).

DEM (Chile, Departamento de Extranjería y Migración), 2003. *Sobre ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos (as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial*. (Circular N° 1179), Santiago, Chile.

DEM (Chile, Departamento de Extranjería y Migración), 2010. *Informe Anual*. Santiago, Chile.

Dicoex (Chile, Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Extranjero), 2005. *Chilenos en el exterior. Dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*. Santiago, Chile.

Ducci, M. E. y Rojas, L., 2010. La pequeña Lima: Nueva cara y vitalidad para el centro de Santiago de Chile. *Revista EURE*. 36 (108), pp. 995-121.

Ffrench-Davis, R. y Muñoz, Ó., 2003. Las políticas económicas y sus efectos. En: Muñoz, Ó. y Stefoni, C., 2003. *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago, Chile: Universitaria Estudios; FLACSO – Chile.

González, J. A., 2010. La industria minera de Antofagasta y la inmigración boliviana durante el ciclo salitrero. Notas para su estudio. *Si Somos Americanos. Revista de estudios transfronterizos*. X (2), pp. 97-127.

Junta de Gobierno de la República de Chile. 1975. Establece normas sobre extranjeros en Chile. (Decreto Ley Nº 1.094).

Luque, J., 2004. Transnacionalismo y enclave territorial étnico en la configuración de la ciudadanía de los inmigrantes peruanos en Santiago de Chile. *Revista Enfoques*. (3), pp. 81-102.

Martínez, J., 2003. *El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según censo 2002*. Santiago, Chile: CEPAL/CELADE.

Mideplan (Chile, Ministerio de Planifica-

ción y Cooperación), 2010. *CASEN 2009: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*.[en línea] Disponible en: <http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/RESULTADOS_CASEN_2009.pdf> [Obtenido el 11 de abril de 2011].

Ministerio del Interior, Chile y Ministerio de Salud, Chile, 2007. *Convenio de Colaboración*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1953. Sobre inmigración y el departamento respectivo. (Decreto con Fuerza de Ley Nº 69).

Mora, C., 2008. Estratificación Social y Migración Intrarregional: Algunas Caracterizaciones de la Experiencia Migratoria en Latinoamérica. *Revista Universum*. 1 (24), pp. 128-143.

Munhak, A., 2010. *Estudio Exploratorio sobre la Inmigración Femenina en Santiago de Chile. Una visión socio pastoral a partir de la experiencia del INCAMI*. Santiago, Chile: INCAMI.

Norambuena, C., 2005. Migraciones limítrofes. Chile 1865-1960. En: Asdrúbal, H. ed. 2005. *Historia de las migraciones limítrofes en el cono sur de América. Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay*. México D.F.: IPGH.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones), 2008. *Investigación sobre trata de personas en Chile*. Santiago, Chile: OIM.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones), 2010. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. Ginebra: OIM.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones); Minsal (Chile, Ministerio de Salud), 2008. *Diagnóstico y factibilidad global para la implementación de políticas globales de salud para inmigrantes de la zona norte de la región metropolitana*. Santiago, Chile: OIM; Minsal.

Sabatini, F. y Wormald, G., 2008. Crecimiento, modernización y oportunidades de integración social. En: Portes, A., Bryan, R. y Grimson, A., eds. 2008. *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Santiago, Chile: Prometeo.

Stefoni, C., 2009. Migración, género y servicio doméstico. Mujeres peruanas en Chile. En: Mora, C. y Valenzuela, M., eds. 2009. *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago, Chile: OIT.

Stefoni, C., Acosta, E., Gaymer, M. y Casas-Cordero, F., 2010. *El derecho a la educación de niños y niñas inmigrantes en Chile*. Bilbao: Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos.

Valdés, T., 2003. Las mujeres, protagonistas de los nuevos tiempos. En: Muñoz, Ó. y Stefoni, C., eds. ,2003. *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago, Chile: Universitaria Estudios; FLACSO – Chile.

UN, Department of Economic and Social Affairs, División de Población

Apuntes sobre la migración forzada en la frontera colombo venezolana

Freddy A. Guerrero Rodríguez
Magíster en Estudios Políticos
Profesor e investigador del Departamento de Antropología
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

1. Colombia y Venezuela: sus dinámicas migratorias

Dar cuenta de la historia migratoria entre los países suramericanos de Colombia y Venezuela es describir procesos que se extienden mucho más allá de una historia tardía. Cabe destacar como punto de partida sobre lo afirmado que el referente geográfico constituye un aspecto material que ha permitido la movilidad humana por diversos corredores que articulan formal e informalmente, lícita o ilícitamente, los espacios fronterizos. Esta frontera compartida entre Colombia y Venezuela se extiende en unos 2.219 km distribuidos en diferentes regiones geográficas y que la división política administrativa de Colombia distribuye en los departamentos[151] de la Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Guainía, colindantes con los Estados[152] de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas en Venezuela (ver Mapa 1).

151. Los departamentos son unidades político administrativas de Colombia. Existen en este país 32 departamentos.
152. Los Estados son entidades Federales de acuerdo a la división político-administrativa en Venezuela.

Mapa 1: Colombia y Venezuela

Fuente: Elaboración propia

Estas divisiones político-administrativas resultan arbitrarias para los asentamientos de algunas poblaciones indígenas, particularmente los Wayuu, con presencia tanto en el Norte de la Guajira, en Colombia, como en la Región del Lago Maracaibo, en Venezuela; o bien de los Barí o Motilones, ubicados entre las selvas de Catatumbo en el Departamento de Norte de Santander y el Estado de Zulia. Estos grupos tienen fluidez en las fronteras y más que su carácter binacional reivindican desde su condición étnica el uso del territorio, como lo señala la siguiente cita:

> "Nosotros somos un solo pueblo. La frontera es una división política. Nosotros somos iguales, aquí o allá. La política nos ha puesto la identidad de tener cédula colombiana o venezolana, pero nosotros somos como los loros, que van por aquí, vuelan, comen por allá, no tenemos divisiones" (Acnur, 2011).

Ahora bien, si las características geográficas hacen connaturales las dinámicas de movilidad en esta zona de frontera, también es necesario considerar otras variables que influyen en los procesos de movilidad y migración entre los dos países.

Vistos de manera aislada, los dos países poseen en sus procesos internos modelos diferentes en sus políticas de migración. En Colombia, por ejemplo, durante la primera mitad del siglo XX se expande un creciente espíritu nacionalista y de modernización entre las elites políticas e intelectuales del país, planteando, entre otras opciones, la inmigración extranjera al país, perspectiva posicionada y argumentada desde una interpretación propia del determinismo geográfico, la raza y el evolucionismo social presente

en la comprensión y búsqueda de la identidad nacional (López de Mesa, 1970). Sin embargo, iniciativas de este tipo no fueron asimiladas en las políticas nacionales y, además, la inestabilidad social y política del país no hacía atrayente la presencia de extranjeros en suelo colombiano; por el contrario, se buscó la distensión del problema de tierras, fundamental en el conflicto sociopolítico que se ha perpetuado en Colombia desde el siglo XX, con el poblamiento de zonas periféricas a través de la colonización campesina, ampliándose así la frontera agraria entrados los años setenta. Así podríamos señalar que en principio, y haciendo omisión del periodo colonial, la inmigración en Colombia no ha sido un proceso importante que constituya cambios en su composición demográfica a excepción de pocas regiones en el Caribe colombiano.

Entre tanto, Venezuela se ha destacado como un receptor de población migrante, según algunos autores configurando algunas oleadas de migración bajo la premisa del poblamiento y de reclutamiento de mano de obra, destacándose el periodo entre finales de los años cuarenta y cincuenta, que bajo la dictadura de Pérez Jiménez dio paso a la política de "Puertas Abiertas" que dinamizó la llegada de europeos durante el período de la posguerra, principalmente españoles, italianos y portugueses, que entre otros representaban el 7,2% de la población (369.286 personas) en Venezuela según el censo de 1961 y superando el número de colombianos, quienes han representado a excepción de este período (102.315 personas) el mayor porcentaje de migrantes en Venezuela (Di Brienza, 1997).

En términos generales se puede señalar que mientras Venezuela presenta una relativa presencia de migrantes y una política de apertura ante estos procesos, Colombia se presenta más como país expulsor de sus ciudadanos, tanto al interior de sus fronteras internas como allende las mismas, generando no solo lo que se ha denominado una crisis en la seguridad regional sino además una crisis humanitaria, evidente en el número de personas en situación de refugio en Ecuador, Panamá y, para el caso al que nos aproximamos aquí, en Venezuela. Este fenómeno de migración forzada se detallará más en el siguiente aparte, considerando a este como una inflexión importante en las características de la movilidad tradicional de la población en el flujo Colombia-Venezuela.

2. Migraciones forzadas

Para comprender el tema de las migraciones forzadas desde Colombia como un proceso de afectación regional es necesario señalar el proceso de desplazamiento interno. Este ha sido visible en los últimos 13 años, tanto por la presión de organismos internacionales como de organismos no gubernamentales, de la Iglesia Católica en Colombia y del fenómeno mismo, lo que llevó a la creación de políticas públicas de atención a la población desplazada, sistematizadas y consignadas en la Ley 387 de 1997, la cual define el fenómeno y crea un sistema de atención al desplazamiento. No obstante los debates que desde principio de la década de los noventa se desarrollaron sobre el enfoque diferencial que debía dársele al fenómeno (Vidal, 2007), esta "visibilización" oculta de

alguna forma el comportamiento histórico del desplazamiento interno, que no considera aquel generado durante el período de la Violencia en los cincuenta, de las persecuciones y del "genocidio político", que fundamentalmente tuvo como efecto el desplazamiento de campesinos y el asilo o refugio de miles de líderes políticos durante la década de los ochenta.

En efecto, si el desplazamiento se presenta como consecuencia del conflicto armado en Colombia, como lo fijaría la definición de la ley 387 de 1997 [153], es también viable señalar que este es connatural al mismo conflicto y además una estrategia de guerra y control de territorios, recursos y población (Reyes, 2009). Si esto ha sido así, el conflicto colombiano, que hunde sus raíces en los problemas agrarios de la primera mitad del siglo XX y se prolongan a la actualidad, también dejó un saldo importante de desplazados, aunque estos no fueran más que interpretados como parte de las dinámicas de migración rural-urbana. Aunque no se poseen estadísticas al respecto, es clara la permanencia del fenómeno en la experiencia del "violentólogo" colombiano Gonzalo Sánchez.

> "Crecí huyéndole a la violencia, pero metida en ella todo el tiempo. Mi primera memoria de aquellos episodios es la huida. Fue en 1951. Mi padre recibió aviso de que iba a ser asesinado, y una noche cualquiera, abandonándolo todo, partimos para Bogotá, engrosando la lista de lo que en la época se llamó "exilados", y hoy, desplazados. Fue cosa de meses" (Sánchez 2006, p. 11).

Esta articulación entre desplazamiento y guerra la hace explicita la estrategia de "tierra arrasada" propuesta por los paramilitares en su lucha antisubversiva y que, desde el argumento de "quitar el agua al pez", vinculó esto al interés por el despeje de territorios para la implementación de megaproyectos de tipo agrícola, de infraestructura y del control de territorios para la producción de coca. El resultado de esto se evidencia en la crisis humanitaria desatada a partir de un alto número de masacres y desplazamientos masivos desde mediados de los años noventa.

El inicio de este período se corresponde con un alto número de desplazados. La Conferencia Episcopal Colombiana estimaba que en 1994 existían unas 586.261 personas en esta situación (1995). Entre tanto, la confrontación entre guerrilla, fuerzas militares del Estado y paramilitares generaron entre 1997 y 2003 un total de 1.757.837 personas desplazadas. Gran parte de este desplazamiento se realizaba en forma masiva y con un relativo bajo impacto en la opinión pública pero con resultados dramáticos en las regiones; luego de los atentados de las Torres Gemelas en Nueva York y bajo un nuevo clima en la opinión pública, la estrategia se modificó a desplazamientos individuales,

153. Artículo 1. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

aunque la magnitud del desplazamiento en su conjunto no disminuyó, si bien se presenta un declive en los años 2003 a 2005.

En todo caso, el acumulado de personas en situación de desplazamiento alcanza a 28 de febrero de 2011 una cifra de 3.646.997 según las cifras oficiales, aunque anotando que existe en el país un importante proceso de subregistro, de forma que algunas organizaciones no gubernamentales, sustentadas en criterios de identificación diferentes a los gubernamentales, aproximan la cifra de los 5 millones de personas.

2.1. Desplazamiento en las fronteras

La tendencia del conflicto se ha desplazado a otros escenarios, particularmente por la implementación del Plan Colombia[154] en zonas como los departamentos del Caquetá y Putumayo, este último fronterizo con Ecuador. Este plan ha generado, en razón de las fumigaciones aéreas, el desplazamiento de campesinos, tanto cultivadores como no, siendo a su vez estos excluidos de los registros de desplazamiento pues no entran dentro de la definición determinada por la Ley 387.

Además, esta política antidrogas en Colombia, más que lograr la erradicación de cultivos ha llevado el conflicto a otras regiones, lo que se hace evidente en el desplazamiento interno en zonas del Pacífico Colombiano, donde se mantenían hasta principios de la pasada década unos indicadores de violencia y desplazamiento bajos. Si se observan en un mapa de Colombia las regiones con mayor intensidad del conflicto, en efecto, estas se ubican cerca de las fronteras con Ecuador, Panamá y Venezuela.

Un referente importante de la regionalización de la crisis humanitaria en la zona fronteriza colombo venezolana y en la dinámica migratoria se desarrolla a mediados del año 1999 luego de la Masacre de la Gabarra[155] en Tibú, este último municipio de Norte de Santander. El número de personas con necesidad de protección internacional explicitó la dinámica de crisis humanitaria con efectos más allá de las fronteras. Al Estado de Zulia, Venezuela, ingresaron aproximadamente 3.600 personas y la respuesta a este proceso se debatía entre un asunto de seguridad nacional o de derechos humanos, situación que condujo a la devolución de una gran parte de esta población a territorio colombiano y a las intenciones y acciones de facto para bloquear la entrada de colombianos en acción de huída de las violaciones cometidas en norte de Santander por los grupos paramilitares en aquel entonces (Provea, 2000).

Así, a la dinámica migratoria, que había llevado a personas de alta y media calificación a Venezuela pero además había conducido a muchos colombianos por aspectos relacionados con el mejoramiento de ingresos y calidad de vida a este país, se suma una nueva

154. El Plan Colombia es un acuerdo bilateral entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia y que en sus inicios, desde el año 1999, tenía como propósito, a través de ayuda técnica y presupuestal, combatir el narcotráfico pero que luego pasó a ser parte de la estrategia contrainsurgente del Estado colombiano.

155. La Masacre de la Gabarra consistió en la arremetida violenta del Bloque Catatumbo de los paramilitares durante los meses de mayo y agosto de 1999 al corregimiento de Gabarra, municipio de Tibú, y bajo complicidad y anuencia de miembros de la Fuerza Pública, cuya consecuencia fue la generación de 13 masacres que llevaron al desplazamiento de personas a ciudades como Cúcuta en Colombia y de otras a territorio venezolano.

dinámica que en principio se representaba para el año 2007 en una magnitud de 118.290 personas sin solicitar el refugio pero con necesidad de protección internacional en los estados venezolanos fronterizos con Colombia, es decir, un 2% de la población total de estos estados según investigación realizada por el Acnur (2008). Si bien las motivaciones tradicionales identificadas en los migrantes colombianos están vinculadas al orden de lo económico laboral (OCM, 2010), la situación de las personas en condición de refugio tiene como principales motivaciones la preservación de la vida y la persecución por algunos de los actores del conflicto armado colombiano (Acnur, 2008).

Si se observan las tendencias en las cifras de tanto de desplazamiento interno como de refugio de colombianos, es posible observar una coincidencias; es decir, que la particularidad de la migración forzada en la región fronteriza colombo venezolana refleja la dinámica del conflicto en el conjunto del país, porque además estas zonas de frontera reproducen las lógicas de expropiación, secuestro, extorsión y reclutamiento forzado, entre otras violaciones que tienen efectos en la población.

2.2. Las políticas públicas de atención al desplazamiento y al refugio

El desplazamiento forzado como situación proscrita en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos también se encuentra como objeto de la Atención Humanitaria, y es respecto a esto último como la ya citada Ley 387 de 1997 en Colombia se creó a fin de orientar, canalizar y organizar, a partir de un sistema de atención integral, los derechos de la población desplazada internamente. No obstante la reglamentación desarrollada a partir de esta ley, existen falencias en su operatividad luego de 13 años de promulgada. En principio, los criterios de reconocimiento del estatus de desplazado, situación que se argumenta bajo criterios técnicos pero que a su vez se suma a la discrecionalidad en la valoración de los funcionarios encargados de tomar las declaraciones de los solicitantes de reconocimiento de su condición como desplazados. En los últimos años, por ejemplo, se rechaza la formalización de esta condición a la tercera parte de los declarantes. En 2010, de 287.000 personas declarantes, solo se reconoció como desplazadas a 94.000 personas.

Otro aspecto de continua crítica en la política pública para la población desplazada es la adición de esta en las políticas públicas dirigidas a la población vulnerable, confundiendo así las políticas sociales con aquellas referidas a la atención humanitaria; ejemplo craso son las políticas de transferencias condicionadas, que en Colombia se traducen en el Programa de Familias en Acción. A esto hay que agregar que las políticas no superan el carácter asistencialista, perpetuando así la condición de marginalidad y suspensión de derechos. En otros términos, la política ha sido ineficiente frente al fenómeno y es así como en 2005 la Honorable Corte Constitucional Colombiana declaró en una célebre Sentencia (2005) la existencia de un "Estado de Cosas Inconstitucional" declarado por: la violación masiva y generalizada de los derechos de un grupo significativo de ciudadanos, la omisión de las autoridades para garantizar tales derechos y un problema social al que deben concurrir en su solución varias organizaciones del Estado. La práctica denunciada en esta declaratoria, a pesar de los múltiples llamados

de atención a las instituciones responsables, de los esfuerzos de ONGs defensoras de derechos humanos y de acción humanitaria y de las estrategias de resistencia, denuncia y visibilización de las mismas comunidades, aún continúa.

Respecto a Venezuela, la Masacre de la Gabarra puso en escena la respuesta y las limitaciones frente al fenómeno de las personas en búsqueda de refugio. Las limitaciones evidenciadas fueron, entre otras, la perspectiva de seguridad adoptada, la violación al principio de *non refoulement* y el bloqueo a la entrada de colombianos en los pasos de frontera.

Sin embargo, es de resaltar el desarrollo normativo e institucional en materia de refugio. Para remitirnos nuevamente a 1999, como respuesta de coordinación a la crisis y por la presión de ONG, así como del Acnur entre otros, el Estado venezolano creó la Comisión Técnica para el Asunto de los Desplazados (CTAD), orientada a responder las solicitudes de refugio (Provea, 2000). Sin embargo, será una de las respuestas más destacadas la Ley Orgánica sobre Refugiados y Asilados (Lorra) de 2001, sustentada en el artículo 69 de la Constitución, sobre el derecho al asilo y refugio, a su vez adherida a los compromisos contraídos con el cumplimiento de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. En 2003, para la ejecución de la LORRA se creó la Comisión Nacional de Refugiados (Conare), siendo esta quien define formalmente la condición o no de refugiado de los solicitantes.

Recientemente se han propuesto otras iniciativas relacionadas con la protección de las personas afectadas por el conflicto en la zona fronteriza, pero no han sido consolidadas hasta ahora: a finales de 2009 se propuso por el gobierno venezolano una franja de seguridad en la frontera para combatir los grupos al margen de la ley; y, por otro lado, se ha producido el estancamiento del Proyecto de la Ley Orgánica de Fronteras que buscaba "*garantizar la seguridad de las personas en las zonas fronterizas y resguardarlas de la actuación de los grupos armados al margen de la ley*" (Provea, 2010).

A pesar de estos esfuerzos, las cifras de reconocimiento de la población en condición de refugio es limitada, en tanto que, de las 189.000 personas que se supone se encuentran con necesidad de protección internacional, tan solo unas 14.800 han tramitado entre 2002 y 2010 la solicitud para su reconocimiento como refugiados y tan solo a 1.144 se les ha reconocido hasta ahora este estatus. Algunos de los aspectos que limitan el acceso a los derechos de la población, iniciando con la solicitud de refugio, se encuentra en el desconocimiento de estos, en el trámite en tiempo, en las distancias o en el miedo a ser reconocidos y perseguidos por los grupos de los que huyen (Provea, 2010).

Para concluir se afirmará, primero, que la crisis humanitaria generada por el conflicto socio político colombiano permanece como constante y, además de generar en el desplazamiento interno su signo más palpable, también tiene un carácter regional en tanto trasciende las fronteras con los países vecinos a través de la búsqueda de refugio de miles de personas. Segundo, si bien ha habido un reconocimiento normativo tanto en Colombia como en Venezuela en materia de desplazamiento y refugio, respectivamente, estos tienen falencias importantes y paradójicamente se produce una exclusión e invisibilización, en tanto solo existe un reconocimiento desde la formalidad y buro-

cracia haciendo precaria la atención en las instituciones encargadas de implementar la atención del fenómeno concreto. Por último, esta invisibilización lleva a perpetuar la condición de marginamiento y de suspensión de derechos de la población desplazada y en búsqueda de refugio, haciendo que, más que vislumbrarse una superación de la crisis, esta se acumule año tras año.

Bibliografía

Acnur (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados), 2011. *ACNUR participa en encuentro binacional del pueblo indígena barí*. [en línea] Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-participa-en-encuentro-binacional-del-pueblo-indigena-bari/> [obtenido el 10 de abril de 2011].

Acnur (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) 2008. *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El Caso Venezuela*. Venezuela: Lithoexpress.

Álvarez de Flores, R., 2007. Evolución Histórica de las Migraciones en Venezuela. Breve Recuento. *Aldea Mundo*. 11 (22), pp. 89-93.

Conferencia Episcopal de Colombia, 1995. *Derechos Humanos: Desplazados por la violencia en Colombia. Investigación sobre Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia*. Bogotá: CEC.

Corte Constitucional, Colombia, 2004. *Sentencia T025 de 2004* M. Manuel José Cepeda, 22 enero 2004. Bogotá: Imprenta Nacional.

Di Brienza, M., 1997. Población y Migraciones. *Revista SIC*. (600).

López de Mesa, L., 1970. *De cómo se ha formado la nación colombiana*. Medellín: Bedout.

OCM (Observatorio Colombiano de Migraciones), 2010. *Encuesta Nacional de Migración Internacional y Remesas – ENMIR*. Colombia: Red Alma Mater; Fundación Esperanza.

PROVEA (Programa Venezolano de Educación en Derechos Humanos), 2000. *Informe Anual 2000*. Caracas: Provea.

PROVEA (Programa Venezolano de Educación en Derechos Humanos), 2010. *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, Informe Anual octubre 2009 / Septiembre 2010*. Caracas: Provea.

Reyes, A., 2009. *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Sánchez, G., 2006. *Guerras, memoria e historia*. Medellín: La Carreta.

Vidal, R., 2007. *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

El retorno: ¿una cuarta ola migratoria en Colombia? El caso de Bogotá

Martha Lucía Gutiérrez Bonilla
Magíster en Desarrollo Rural
Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Andrés Felipe Cubillos Novella
Magíster en Migraciones, Conflictos y Cohesión en la Sociedad Global Mundial y en Política Social
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

1. Introducción

El texto constituye una aportación al documento base de análisis de las migraciones internacionales en América Latina elaborado por la Universidad Pontificia Comillas y compromete en su abordaje una aproximación al fenómeno del retorno, en tanto hoy constituye un hecho emergente para el comportamiento migratorio del país. Su incremento y el escaso conocimiento acumulado hacen de él un asunto de interés para los estudiosos y hacedores de política migratoria. El texto se basa en el caso de los retornados colombianos del exterior (2009-2010) de Bogotá, caso que podría ilustrar la situación de retorno de connacionales en Colombia.

El escrito partirá por ubicar el retorno en el contexto de las olas migratorias que han caracterizado el país y hará una breve referencia a la situación actual de los retornados desde la óptica de la familia como núcleo aglutinador y de cambios en la emigración y el retorno.

Son múltiples las preguntas que quedan abiertas a la hora de trabajar sobre el retorno como hecho migratorio en Colombia y muchos los retos de ajuste para responder a las necesidades de los ciudadanos que regresan.

2. Las olas migratorias en Colombia y su relación con el retorno

Colombia se ha visto enmarcada en un proceso de migración internacional incremental, donde parece que dos razones centrales han sido de relevancia: la búsqueda

de nuevas oportunidades económico-laborales y el clima político relacionado con el conflicto armado.

Tradicionalmente se ha hablado de saldos migratorios negativos. Por ello se ha considerado a Colombia como expulsor en razón del aumento proporcional de esa relación de salidas frente a la disminución histórica de entradas, a pesar de que en los últimos años se ha visto un aumento significativo en los retornos. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane, 2006) y la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Retorno (Mejía, 2009), el retorno de colombianos se ha incrementado en los períodos 2000-2005 y 2005-2008. El retorno de colombianos desde España pasó del 10,9% al 16,6% y desde Venezuela del 22,5% al 27,3%, mientras que desde Estados Unidos se mantuvo en un 32%.

Los flujos migratorios que se han presentado en Colombia no han sido iguales en el tiempo. Luis Eduardo Guarnizo (2006) afirma que en las últimas cinco décadas el comportamiento de la migración en el país ha sido masivo, y que coincide casi de manera directa con las tres etapas de desarrollo económico y social que ha vivido el Estado; este componente es conocido como las olas o picos de la migración en Colombia.

De acuerdo con Cardona y Mejía (2008), destinos como Estados Unidos, Panamá, Venezuela y Ecuador fueron los que comprendían un total del 95% de la población migrante para el año 1970. La mayoría de los migrantes eran procedentes de los departamentos de frontera. Este aumento de la migración es conocido como la primera ola migratoria de relevancia internacional.

La segunda ola, en los años ochenta, se ve acelerada por la incidencia ascendente del narcotráfico, y más específicamente por la necesidad de contar con contactos internacionales que cumplieran con las funciones de distribución y comercialización del producto (Cárdenas y Mejía, 2008) y la entrada en vigor de políticas estructurales de orden neoliberal de finales de los años ochenta e inicio de los noventa (Guarnizo, 2006) que generaron la quiebra masiva de empresas privadas, unida al colapso en los precios internacionales del café. Ambos aspectos generaron inestabilidad económica y aumentaron el desempleo. Los destinos en esta nueva ola migratoria continuaron siendo los mismos de la primera, sin modificación aparente. Aspectos relevantes que resaltan los estudiosos del tema, en esta etapa, son, además del fortalecimiento de las redes de migrantes colombianos en el exterior, el cambio en las estructuras familiares a nivel nacional y la configuración de nuevas estrategias de vida transnacional.

Finalmente, Cárdenas y Mejía (2008) identifican una tercera ola migratoria enmarcada en la segunda de la década de los años 90. A pesar del aumento de los flujos migratorios presentados anteriormente, los autores señalan que es justamente en este período donde hubo un aumento de la migración internacional de colombianos sin precedentes. Los autores atribuyen este aspecto a dos factores: primero, a la crisis económica que se presentó a finales del siglo pasado y segundo, a la intensificación y arraigo del conflicto armado colombiano.

Es probable que este aumento de la migración continúe en la actualidad; sin embargo, se ha mostrado un aumento del retorno temporal o permanente. A pesar de que Co-

lombia ha mantenido movimientos de salida en aumento, parece empezar a presentar movimientos de vuelta que han afectado al comportamiento de los flujos migratorios internacionales del país, a las remesas y a todo el contexto de la migración que se ha presentado hasta el momento.

El retorno, también llamado contraflujo, se divide en tres tipos teniendo en cuenta la motivación de los migrantes para retornar al país de procedencia. Los dos primeros tipos de retorno se relacionan con el retorno voluntario, diferenciados entre: retorno voluntario sin obligación[156] y obligado[157]. El tercer tipo es definido como retorno involuntario[158].

La Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (Enmir) muestra que durante el año 2005 hubo un 7,5% de retornados en el país y en el 2008, un 22,1%, aumento significativo que parece continuar en el tiempo. En Pereira, una de las ciudades del eje cafetero, que tradicionalmente aporta mayor número de población migrante, se observa que un 14,3% de los hogares cuenta con por lo menos un retornado del exterior y un 22% con más de un retornado en su núcleo familiar (Real Alma Mater, 2009).

Los datos tratan de sugerir que es el factor de deterioro económico de los países de destino los que ha acelerado dicho fenómeno en forma significativa. El PRP muestra que para comienzos de 2009 había en España un total de 3.915 colombianos desempleados. Por su parte, la Secretaría Española de Inmigración y Emigración muestra que, para noviembre de 2008, 713 colombianos se habían acogido al Plan de Retorno Voluntario que el gobierno español puso en marcha. Si bien la proporción es baja, menos del 0,2% de las cifras oficiales de colombianos en España, el hecho cierto es que el regreso con intenciones de permanencia se ha venido incrementando en el país.

Algunos datos que se debieran refinar son los que aporta la aerolínea Avianca entre septiembre y diciembre de 2008, período durante el cual un total de 15.000 colombianos residentes en España adquirieron solo tiquetes de ida con destino a Colombia. En complemento, el director de la aerolínea para Europa, Agustín Arango, afirmó que el 40% de los pasajeros de salida de España no están regresando (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009).

Considerar los factores de retención[159] sería un aspecto clave en el estudio del retorno. Países como Estados Unidos, Nueva Zelanda y Canadá son más exitosos que los países europeos en retener a la población inmigrante (OCDE, 2008). La crisis económica y las directrices de políticas internacionales relacionadas con la migración internacional parecen afectar al proceso de la migración, generando un efecto en torno a la posible inversión de los factores de expulsión y atracción. En suma, parece que enfren-

156. Retorno Voluntario Sin Obligación: es el que se da cuando los migrantes deciden en cualquier momento durante su estancia en el extranjero volver al país de origen por voluntad propia y por su cuenta (OIM).
157. Retorno Voluntario Obligado: se presenta cuando las personas se encuentran al final de su condición de protección temporal, se rechaza el asilo o no pueden permanecer y eligen volver por su propia cuenta. (OIM).
158. Retorno Involuntario: es aquel que se presenta como resultado de la orden de deportación dictada por las autoridades del Estado de destino (OIM).
159. Estos factores son aquellos que definen qué tanto de los factores de atracción para la población migrante hacia un país generan una retención de esta población, evitando por tanto un retorno hacia el país de origen o una emigración secundaria hacia otro destino.

tamos una ola incremental del retorno como un hecho contemporáneo en el contexto de la migración en Colombia.

3. La familia: fuerza para migrar, fuerza para retornar

La familia y el retorno se articulan como imágenes y realidades que cambian y se reconfiguran desde el mismo momento en que inicia el proyecto migratorio.

La familia y sus miembros se ajustan a una vida transnacional durante la emigración de uno de sus miembros y hoy, desde el hecho del retorno, se reajustan modificando su estructura, roles y funciones sociales. Tratando de recomponer lo dejado, de retomar lo perdido, de construir en un contexto nuevo, dado que lo dejado cuando migraron ya no existe, la familia reinventa nuevas formas de organización.

Si la urbanización y los cambios socioeconómicos en origen presionan hacia la disminución del tamaño familiar, parece ser que el hecho migratorio, emigración y retorno, contribuye a reabrir la familia hacia una familia urbana extensa multilocal y hacia la resignificación de roles y funciones familiares que se ejercen a distancia y de forma compartida e interdependiente.

Padres y madres, en una edad adulta-joven o adulta-media, migran y ejercen a distancia la conducción de la familia núcleo y extensa, y el apoyo económico permea la relación de manera constante. Los y las jóvenes y los-las abuelas asumen labores de cuidado, crianza y jefatura de hogar compartida en los espacios domésticos en origen. Otros parientes y no parientes se suman al entretejido de relaciones, tareas y funciones en la familia, y todos articulan en origen y destino proyectos vitales no necesariamente homogéneos, ampliamente subordinados a las condiciones y oportunidades de empleo e ingresos, y a las necesidades de la familia de responder a todos sus miembros y al proyecto migratorio general que los involucra. La familia transnacional les exige reinventar el día a día para mantenerse en el tiempo y la distancia.

Los estudios sobre familia y migración muestran que la familia es fuerza de apoyo durante el curso de la migración pero, a la vez, compromete y obliga a la permanencia en destino del sujeto migrado. En tanto el proyecto migratorio se origina en la familia como colectivo y en sus condiciones de supervivencia particulares y de contexto económico que expulsa, el sujeto migrante es el responsable del sostenimiento económico del núcleo y es el factor de posibles nuevas migraciones de otros miembros de la familia en busca de horizontes económicos, de educación o vida más promisorios. Por otro lado, la familia en origen ajusta sus roles y distribuye sus responsabilidades entre los miembros que quedan y así mantiene su unidad con roles delegados y tareas redistribuidas. Es así como se ha señalado que la migración internacional es uno de los tres ejes clave de transformación de la familia en Colombia (Alonso, 2008), de su estructura y dinámica. La migración internacional reconfigura la estructura y las dinámicas familiares y modifica las nociones y vivencias de familia, además de las experiencias de cuidado y crianza; de los padres y las madres.

La estructura de la familia transnacional no solo muestra un aumento en el número

de sus miembros y en el tipo de miembros, sino también una ubicación especial. Una cartografía sobre la misma debiera dibujar estructuras familiares satelitales o multinodales, tipo entretejido de red, como una significativa dispersión en el ámbito internacional y nacional. Vale la pena resaltar que en estas estructuras familiares, tan móviles y frágiles a la vez, sorprende cómo la unidad familiar se mantiene o se preserva mediante los lazos de afecto y apoyo solidario de carácter económico y efectivo. La comunicación permanente, facilitada hoy por los medios electrónicos y los bajos costos telefónicos, hacen que la familia se mantenga permanentemente interconectada, llevando un minucioso seguimiento del día a día de la familia en origen y destino.

En el proyecto migratorio, tal como lo describe ampliamente Puyana, Motoa y Viviel (2009), las familias y sus miembros se configuran en una relación de redes sociales y formas de vivir transnacional, tal como titula su estudio, *Entre aquí y allá*. Sus vínculos de parentesco, consanguinidad y alianza superan fronteras y se amplían a vínculos de dependencia económica y afectiva, crianza, cuidado delegado y hasta toma de decisiones en conjunto. La reciprocidad de proyectos familiares en origen y destino y las formas de comunicación permanentes son articuladoras de las nuevas formas y estructuras familiares.

En el caso estudiado (población retornada del exterior 2009-2010 a Bogotá) la familia actuó como impulso importante para la emigración pero también como motivo significativo para la decisión de retorno (23%), después de los factores de deterioro económico (40%). Quienes migraron y se establecieron en España, salieron mayoritariamente solos dejando a sus familias en Colombia. En la mayoría de los casos la reunificación familiar en destino fue difícil o no pudo darse y por ello la familia es motivo central en la decisión de retorno. Un matiz diferencial entre hombres y mujeres detonó la decisión de retorno: para las mujeres la necesidad de volver a sus raíces y el afecto familiar, para los hombres la falta de empleo y con ello la imposibilidad de sostener la familia desde el destino. La encuesta Enmir (2009) señala que en Colombia los motivos familiares son la razón principal de retorno (53,5%), seguida de las razones económico-laborales (21,5%) y de adaptación (13,3%).

Los motivadores del retorno, en el caso estudiado, coinciden con lo señalado por Puyana, Motoa y Viviel (2009) y se sintetizan en tres aspectos: a) la necesidad de materializar el vínculo afectivo en la convivencia cotidiana con la familia y sus miembros, b) el deseo de sentirse cerca de sus seres queridos, y c) la necesidad de concretar proyectos de vida en Colombia más promisorios que los logrados en las áreas de destino.

Retomando a Puyana, Motoa y Viviel (2009) en su estudio sobre familias colombianas trasnacionales, el retorno hace parte del proyecto migratorio, se emigra pensando en el regreso y la familia es motivo de permanencia y retorno. Es así como la misma autora en su trabajo plantea que la migración y el retorno son procesos de construcción, de deconstrucción y re-construcción de "tejidos sociales complejos plurilocales" (las comillas puestas por la autora citando una noción de Pries, 1999, citado por Puyana, Motoa y Viviel, 2009).

El retorno se convierte en un nuevo hecho para la familia y nuevamente conlleva ajustes y desajustes en su estructura y relación.

Para los retornados del caso de estudio, la familia constituía una oportunidad de

apoyo y protección además de facilitar la readaptación a sus lugares de origen. Sin embargo, el hecho no se cumple tal como se imaginó. Los retornados enfrentan una situación crítica y sus existencias parecieran invisibles. Las redes sociales no son efectivas, la historia laboral y económica es inexistente y las precariedades familiares se incrementan al regreso, emergiendo por ello múltiples conflictos y situaciones de tensión familiar que obligan a la ruptura o a la nueva emigración. En el 54% de las familias de los retornados del caso de estudio, los ingresos no alcanzan, en el 39% tan solo cubrían lo básico (Gutiérrez, Cubillos, et al., 2010).

Pareciera que el retorno se concreta a la luz de visiones reales del vínculo familiar y de visiones idealizadas del potencial de apoyo económico, afectivo y social de la misma. Las expectativas del regreso y la conciencia de nuevas potencialidades logradas en la emigración chocan con una realidad que no da respuesta justa a sus competencias y necesidades de reincorporación económica.

En el caso de estudio, el 65% de los retornados se encontraba desempleado y el 35% se vinculaba al trabajo independiente generalmente sin ninguna protección social (Gutiérrez, Cubillos, et al., 2010).

Si la emigración para los retornados fue una ventana de oportunidad y cambio en positivo para la familia, el retorno ha sido una situación inevitable en razón a que se cerraron oportunidades en destino: el empleo se deterioró o la familia se quebró emocional o físicamente. Para la migración se soñó con un futuro mejor, para el retorno se soñó con un presente en bienestar, compañía y solidaridad social y familiar que aún no llega.

La familia de escasos recursos, de hecho vulnerable por el contexto y los ajustes económicos y sociales, se ve doblemente impactada por el retorno. En el caso de estudio, el 65% de los retornados y sus familias fueron clasificados socio- económicamente en estrato 3, considerado como medio bajo. (Gutiérrez, Cubillos, et al., 2010). El problema aumenta si sus familiares regresan sin ahorros y con más miembros, generado una presión económica mayor para la familia de origen no solventada por quienes retornan. La economía familiar se fragiliza no solo por la ausencia de remesas, que sin duda disminuyen significativamente los aportes a la unidad doméstica, sino también por el incremento de gastos.

Un aspecto más a considerar en la estructura y dinámica familiar de los retornados tiene que ver con los ciclos de vida familiar. Las familias núcleo[160] de los retornados del exterior estaban, en su totalidad, o en la etapa de expansión o en la de consolidación[161]. Ello significa una presión importante en el hecho del retorno. Asegurar la vinculación de los hijos al sistema educativo (medio o superior) es una razón que emerge e intensifica la necesidad de ingresos o acceso urgente al empleo.

A la situación generalizada de dificultad que relatan los retornados para procurarse

160. Nos referimos a la familia que los retornados explicitan como su más íntimo núcleo: hijos, cónyuge. Familia ampliada sería la que se identifica como tal y donde se integran padres, abuelos, hermanos y otros parientes.
161. Las familias, según la etapa de su ciclo vital, se clasifican en pareja joven sin hijos, etapa de inicio de la familia, etapa de expansión, etapa de consolidación, etapa de salida, pareja mayor sin hijos. La etapa de expansión se refiere a la familia cuyo hijo mayor tiene entre 6 y 12 años, independiente de la edad del hijo menor. La etapa de consolidación corresponde a la familia cuyos hijos tienen entre 13 y 18 años de edad y la diferencia entre mayores y menores puede estar alrededor de 12 a 15 años (Alonso, 2008).

ingresos mínimos para la subsistencia propia y de sus familias se suma la situación de deportación de algunos de los actores que participaron en el caso de estudio (13%). Estos retornados reciben el impacto mayor y más severo de la migración y el retorno. La estancia en destino fue un fracaso y el trato indigno una humillación. El retorno con antecedentes judiciales y una experiencia de cárcel o retención se convierten en un factor que dificulta la adaptación al regreso y con frecuencia detona dificultades familiares, obstáculos claros de inclusión laboral y social e incluso problemas de salud, entre ellos la depresión.

La vivencia del retorno, en el caso estudiado, es una vivencia de precariedad y un difícil camino por superar. Los programas de acción del Estado colombiano aún son limitados y precarios en cantidad y calidad. El plan de retorno positivo cuenta con buenas intenciones, pero a la vez con sistemas de información poco sensibles a la condición y el volumen de retornados, además de los escasos recursos y las pocas redes de acción de inclusión socioeconómica.

El retorno se constituye en una nueva migración, en una nueva condición de vulnerabilidad y fragilidad social. El "mito del regreso al lugar conocido" se modifica desde el primer momento de la llegada. Los planes y las ilusiones se ven obstaculizados.

El retorno significa regreso al punto inicial de partida. Los retornados llegan a un punto cero o menos cero, con amplias expectativas en su familia y en su país que no logran una efectiva respuesta. Los resultados muestran un choque total de expectativas y visiones de presente y futuro.

En este sentido, el retorno contribuye a generar, según el caso de estudio, una condición de vulnerabilidad para las personas y sus familias, vulnerabilidad diferencial según condiciones del contexto, de los retornados y de su condición social y la de las familias receptoras.

Bibliografía

Alonso, J., 2008. Conceptos, transformaciones y políticas familiares en América Latina. *Las familias en Bogotá. Realidades y diversidad*. Bogotá. D. C.: Editorial Javeriana.

Amado, S., 2010. Claves de la Migración y el Codesarrollo. Migración Circular, Retorno y Remesas. En: Vélez, D. y Gómez, A. 2010. *Migraciones Internacionales. Crisis Mundial, Nuevas Realidades, Nuevas Perspectivas*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia; UNIJUS; OIM; Universidad de Salamanca; IEPRI; Iberoamérica Soy Yo. pp. 241-247.

Arango, J., 2003. La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo.* (1).

Barrera, A., 2009. Plan Retorno Bienvenidos/as a Casa. *Diálogos Migrantes*. (4), pp. 78-82.

Cárdenas, M. y Mejía, C., 2008. Emigración, crisis y conflicto: Colombia 1995-2005. En: Solimano, A., comp. 2008. *Migraciones Internacionales en América Latina: Booms, crisis y desarrollo.* Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica. pp. 267-315.

Cardona, L. y Medina, C., 2006. Migration as a safety net and effects of remittances on household concumption: The case of Colombia. Borradores de Economía. *Borradores de Economía*. (414).

Castillo-Cadena, F., 2008. De la Integración Internacional, los Subsidios, la Protección Social y El Convenio de Seguridad Social con el Reino de España. *Vniversitas*. (117), pp. 323-356.

Cessarino, J., s. d. El retorno y la readmisión en las políticas migratorias estatales. *Torced Migration Review*, [en línea]. Disponible: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF32/32.pdf > [obtenido el 03 de abril].

Díaz, L., 2009. La quimera del retorno. *Revista Diálogos Migrantes*. (4), pp.13-20.

Garay, L. y Medina, M., 2007). *La Migración Colombiana a España. El capítulo más reciente de una historia compartida*. España: MTI; Observatorio Permanente de la Inmigración.

García, I., 2010. Familias migrantes: Elementos teóricos para la investigación social. En: GIM (Grupo interdisciplinario de investigador@s migrantes), 2010. *Familias, niños, niñas y jóvenes migrantes. Rompiendo estereotipos*. Madrid: GIM; IEPALA; La Casa Encendida.

Guarnizo, L., 2006. El estado de la Migración global colombiana. *Migración y Desarrollo*. (6), pp. 79-101.

Gutiérrez, M., 2008. Las familias en Bogotá vistas desde ellas mismas. En: *Las familias en Bogotá. Realidades y diversidad*. Bogotá. D. C.: Editorial Javeriana.

Gutiérrez, M. L., Cubillos, A. et al. (no publicado) *Oportunidades y potencialidades de los retornados del exterior al contexto colombiano 2009-2010. El caso de Bogotá*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Herkovutz, M., 1973. *Franz Boas: the science of man in the making*. Augustus Kelly.

Mejía, W., 2009. *Resultados generales de la Encuesta nacional de Migraciones Internacionales y Remesas 2008-2009*. Bogotá: Fundación Esperanza.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 2009. *Plan de Retorno Positivo*. Bogotá.

Murillo, J., 2009. R*ostros de la Migración. Experiencias comentadas de inmigrantes colombianos y ecuatorianos en España*. Bogotá: Unión Europea; Fundación Esperanza.

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), 2008. *Perspectivas de la Migración Internacional*. SOPEMI.

Red Alma Mater, 2009. Resultados preliminares de la encuesta nacional.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones), s.d. *Migración de retorno*. [en línea] Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/managing-migration-return-migration/cache/offonce/lang/es> [Obtenido el 03 de abril].

Puyana, Y., Motoa, J. y Viviel, A., 2009. *Entre aquí y allá. Las familias colombianas transnacionales*. Bogotá: Unión Europea; Universidad Nacional de Colombia; Fundación Esperanza.

La migración internacional en tránsito, a partir del caso mexicano

Miguel Vilches Hinojosa
Magíster Internacional en Migraciones
Profesor del Departamento de Ciencias Jurídicas
Universidad Iberoamericana de León, México

John Nowell
Doctor en Derecho
Director del Departamento de Ciencias Jurídicas
Universidad Iberoamericana de León, México

1. Introducción

La migración de tránsito es un proceso social complejo en México, incluye espacios y rutas que se ensanchan, rompen y reestructuran, actuaciones de autoridades dentro de la ley, fuera de la ley y contra la ley, redes de traficantes y de solidaridades. En México, este transitar se ha vuelto predominantemente irregular. La definición de la Ley General de Población (LGP)[162] es estrecha al referirse a personas extranjeras con autorización que se encuentran en tránsito hacia otro país y que pueden permanecer hasta treinta días.

Las personas transmigrantes de las que nosotros hablamos emergen como consecuencia de mayores controles y bloqueos fronterizos, "quieren estar el menor tiempo posible en el país de tránsito puesto que su objetivo es el país que han elegido como término de su viaje, pero éste suele prolongarse..." (Castillo, 2007, p. 7). Cruzan las fronteras de México sin autorización, intentan llegar a Estados Unidos (EE.UU.) y a menudo lo tienen que intentar más de una vez por diferentes caminos, en diferentes etapas, con regresos forzados o voluntarios, durmiendo en casas caritativas o en el bosque, la selva, debajo de un puente; viviendo por semanas o meses de la caridad, trabajando en "lo que sea" para continuar el viaje, algunas veces sufriendo abusos y en algunas ocasiones muriendo, asesinados o en accidentes.

162. La fracción II del artículo 42 de LGP estipula que el extranjero no inmigrante con permiso de la Secretaría de Gobernación puede ser un transmigrante, es decir que está "en tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días".

Además de los bloqueos de las fronteras y el endurecimiento de los controles migratorios en México y en EE.UU, la transmigración de personas centroamericanas se relaciona con un mercado laboral transnacional que demanda mano de obra no calificada y sin protección social, con el fracaso de los modelos de desarrollo impulsados en la región y con la incapacidad de los estados nacionales centroamericanos de garantizar el bienestar económico y social de sus habitantes (García, 2007). La dinámica es compleja porque hay que tomar en cuenta otros factores como las redes de tráfico de personas cada vez mejor organizadas, las redes de solidaridad y factores como la reunificación familiar, los desastres naturales, la violencia social y las persecuciones en los países de origen.

En este documento damos una descripción general de la migración internacional en tránsito por México. Por la naturaleza clandestina y la desatención de los gobiernos involucrados, no existen estadísticas fiables del perfil de los migrantes, del número de migrantes que circulan, ni de los abusos que sufren en su recorrido por México[163]. Por ello, nos valemos de información periodística[164] y de diversos informes de la sociedad civil organizada nacional e internacional, así como de organismos que procuran los derechos humanos.

En los primeros dos apartados, a pesar de no contar con estadísticas fiables, caracterizamos el flujo de migrantes, que en 2004 y 2005 se llegó a estimar en 400.000 personas centroamericanas intentando llegar a EE.UU. (INM, 2005) y señalamos las rutas y las condiciones altamente riesgosas en las que transitan. Los últimos dos apartados describen el alto grado de vulnerabilidad de estas personas (que ya se ha calificado de crisis humanitaria por algunas organizaciones de la sociedad civil), y señalamos la tendencia de reformas legales en México y la emergencia de esta problemática en la agenda política de México y de la región, aunque desde una aproximación de seguridad nacional.

2. ¿Quiénes son los y las migrantes que transitan por México?

La mayoría de los transmigrantes que cruzan México son varones jóvenes centroamericanos de edades que varían desde los 18 a los 30 años. En números menores, cruzan mujeres centroamericanas de las mismas edades. Para dar una mejor idea usando un dato actual, el 10 de febrero de 2011 en las vías ferroviarias de Chiapas, estado del sureste mexicano que colinda con Guatemala, policías federales interceptaron a cuatro mujeres y veintisiete hombres centroamericanos provenientes de los países de Guatemala, Nicaragua, Honduras y el Salvador (León, 2011). A grandes rasgos esta nota contiene el porcentaje común entre hombres y mujeres (10% mujeres) y el origen de sus nacionalidades en la población transmigrante. Pero hay que señalar que "uno de los vacíos más importantes en el conocimiento de la participación de las mujeres en la migración

163. En 2009 se creó el Registro Nacional de Agresiones a Migrantes, que recoge denuncias registradas en refugios de migrantes. Véase: http://www.cndh.org.mx/progate/migracion/centro.htm.

164. Diferentes diarios tienen un seguimiento periodístico del tema migratorio. Nosotros damos seguimiento a la sección de migración de la página electrónica del diario mexicano La Jornada: http://migracion.jornada.com.mx/

internacional, y específicamente en la migración irregular en tránsito por México, es la falta de información específica por sexo" (Díaz Prieto y Khuner G., 2007, p. 26).

La presencia de las mujeres en el flujo migratorio centroamericano de tránsito en México es más baja en relación con los hombres. Esta diferencia pueden deberse a los riesgos mismos de la migración de tránsito, o bien, como muchas de las estimaciones para cuantificar a los migrantes en tránsito se hacen sobre las base de las detenciones hechas por las autoridades mexicanas, las mujeres migrantes en tránsito tienen menos probabilidades de ser detenidas y deportadas, frecuentemente a cambio de favores sexuales. "Por otra parte, varios testimonios de las mujeres detenidas en México señalan que ellas –y sus familias– están dispuestas a pagar mayores cantidades de dinero a los traficantes para exponerse a menos riesgos durante el viaje, incluido el de una posible detención" (Díaz Prieto y Khuner G., 2007, p. 26).

Existen variaciones en la edad. Últimamente se ha visto un incremento en el número de centroamericanos menores de edad que cruzan México. A veces no transitan por su propia voluntad pero son víctimas de explotación para someterlos a trabajos forzados. En el año 2010 hubo el primer castigo federal por trata de persona en Chiapas en donde liberaron a nueve menores de edad guatemaltecos (Castillo y Garduño, 2010). Como nos señala este dato, la trata de personas es algo nuevo en el ámbito legal del país, desgraciadamente no así en la realidad, y comienza a tener mayor relevancia en la agenda pública[165].

Como se ha visto anteriormente, la mayoría de los transmigrantes son de países centroamericanos. Para darnos una idea de los países de los que provienen, nos podemos apoyar en una estadística del Instituto Nacional de Migración en donde se documentan las nacionalidades de extranjeros indocumentados asegurados en el año 2005 que son 41% guatemaltecos, 33% hondureños, 18% salvadoreños, 2% nicaragüenses y 6% otros, de los que la mayoría llega de América del Sur, con una participación mínima de África (Somalia, Etiopía y Eritrea) y del Oriente.

La gran mayoría de los transmigrantes son personas en la edad productiva, de regiones rurales de Centroamérica y que salen de sus países por múltiples causas: desde la reunificación familiar hasta la persecución, pasando desde luego por la grave situación económica y ambiental de la región media de América.

3. Las rutas y las condiciones de los y las migrantes en tránsito por México

El internamiento irregular a México es aéreo, terrestre o marítimo, aunque el flujo proveniente del sur ingresa principalmente cruzando la frontera sur de México por tierra. El estado de Chiapas es el principal receptor de la población centroamericana trans-

165. El Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (CEIDAS), a través de una beca otorgada por la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica en México, montó el programa para la prevención de la trata de personas en México y le está dando difusión en las escuelas y universidades públicas y privadas del país.

migrante indocumentada, siguiendo una línea fronteriza con Guatemala y una porción del Istmo de Tehuantepec (lo que incluye, además del estado de Chiapas, los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz) por donde también incursiona un gran número de transmigrantes centroamericanos.

Muchos de los cruces en la frontera sur de México ocurren por el rio Suchiate. Cruzan el rio con dos llantas sobre las cuales colocan unas tablas a modo de balsa. En Chiapas hay 24 pasos de libre acceso para quienes quieren cruzar sin documentos de Guatemala y 35 rutas controladas por traficantes de migrantes. Dos grandes rutas migratorias en el sur de México han sido identificadas. La primera pasa por Chiapas y es frecuentada preferentemente por transmigrantes de origen centroamericano; la otra ruta enlaza la vía aérea y el puerto marítimo con las vías ferroviaria y carretera de Quintana Roo y es utilizada por los transmigrantes de procedencia extra-continental, asiáticos y africanos en particular (Córdoba Luna, 2004).

Existen también puntos de internación marítima de los transmigrantes centroamericanos y de otras nacionalidades que están distribuidos en todos los mayores puertos de México por el Golfo de México, el Caribe y el Océano Pacifico, además del Mar de Cortez. La mayor diversificación de puntos marítimos varía según la dinámica de la migración en el momento, mucho dependiendo de los factores de riesgo que se tratan más adelante en este trabajo.

Los transmigrantes, una vez en territorio mexicano, se desplazan (1) por vías ferroviarias que funcionan para trenes de carga y no para pasajeros, (2) a pie por la selva, el bosque o zonas semidesérticas para evitar los controles migratorios, (3) en autobuses de pasajeros para los que tienen más dinero, y (4) en autobuses de carga y/o autos particulares, frecuentemente de transportistas que están inmiscuidos con redes de traficantes.

Hay también una porción de los transmigrantes que trabajan como polleros[166] independientes (se convierten en guías o pasadores por haber intentado cruzar en varias ocasiones), o bien como parte de las redes del crimen organizando. Estos "guías" suelen viajar desde los países de origen hasta la frontera con los transmigrantes en las mismas condiciones y suelen ser de la misma nacionalidad de la de sus clientes. Un fenómeno nuevo es la entrada del crimen organizado en el transporte de migrantes hacia EE.UU. A menudo, una vez en territorio mexicano, secuestran a los transmigrantes y los retienen en casas de seguridad hasta el momento que acceden a trabajar con el crimen organizado, voluntariamente o bajo presión de amenazas en contra de ellos mismos o sus familiares.

Otro aspecto que ha cambiando en los últimos años la dinámica de la transmigración en México es el aumento en la seguridad en la frontera norte con los EE.UU., que ha causado un aumento igual en las cuotas de los polleros. Con un precio de unos 200 dólares en los años '90 hasta la cantidad de 3.000 a 5.000 dólares de hoy para cruzar la frontera. La migración de tránsito se ha convertido en un buen negocio para el crimen organizado.

166. El término pollero designa a la persona que trae o lleva personas clandestinamente. Las variedades de polleros son múltiples dependiendo de la geografía a la que se enfrente la persona migrante que quiere cruzar.

Rodolfo Casillas (2007 y 2008) describe que hay rutas principales y segundarias. Hay cuatro rutas principales que atraviesan México, dos por las costas, del Pacífico y del Golfo, y dos rutas interiores. El uso de las rutas va cambiando según las circunstancias del tipo de transporte, la seguridad, el acceso a ayuda humanitaria, sea individual o por casas de asistencia, los enfoques prioritarios del Instituto Nacional de Migración en sus redes, o a veces por el puro gusto del transmigrante. Un ejemplo en el estado de Guanajuato es que en los últimos años los Zetas, el brazo armado del cártel de drogas del Golfo, se han apoderado de un cruce importante de trenes en la ciudad de Celaya en donde se pueden tomar dos rutas distintas para llegar al norte, al interior del país o por la costa del Pacífico. Entonces, para evitar a los Zetas, los transmigrantes han empezado a cruzar por las ciudades de León e Irapuato, un cambio que implica más tiempo pero mejor seguridad.

Una constante en la historia de los transmigrantes irregulares es que ellos siempre viajan en condiciones de alto riesgo. Uno de los factores que influye es el tipo de transporte. El más peligroso es el tren de carga, porque se tiene que subir en el tren en marcha y viajar en el techo o sujeto entre los vagones. Añadimos las amenazas de las autoridades mexicanas que surgen del mismo Instituto Nacional de Migración o de cualquier entidad de las policías federales, estatales o municipales. Los cuerpos de seguridad privada de las líneas de ferrocarriles también contribuyen ampliamente con robos, violaciones y abusos. Y finalmente, en los últimos años, el riesgo se ha aumentado con la presencia del crimen organizado matando, violando, robando y secuestrando a los transmigrantes.

El único contrapeso a la situación de alto riesgo es la ayuda humanitaria que el transmigrante recibe durante su trayectoria a través de México. Hay 54 casas de asistencia en Chiapas, Veracruz, el Estado de México, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, Sonora, Coahuila y probablemente en más estados y que no son conocidas por investigadores sobre el tema de migración pero sí por los transmigrantes.

Entrevistando a los transmigrantes, nos damos cuenta de que la fuente más importante de información sobre el viaje a través de México son los propios transmigrantes, que se informan y se avisan mutuamente sobre los peligros y, más importante, sobre los lugares en donde se proporciona ayuda humanitaria. Y sobre este aspecto, la ayuda que se da es normalmente por la iniciativa privada de individuos, a veces personas solas, como la señora que vive al lado de las vías de tren en Guadalajara, Jalisco, o juntos, como el grupo de mujeres veracruzanas conocidas como las Patronas que dan agua, arroz y frijoles a los transmigrantes que pasan por su pueblo montados en el tren[167]. A veces hay grupos organizados, como parte de la Iglesia Católica, por ejemplo el Servicio Jesuita a Migrantes, o por parte de ONG, como el grupo FM4 de Guadalajara, Jalisco.

A pesar del peligro y las condiciones de alto riesgo, el flujo de transmigrantes a través de México no se detiene.

---

167. Entre los migrantes centroamericanos surgió el nombre de "la Bestia" para designar el tren de carga que necesitan abordar para continuar su viaje clandestino por el territorio mexicano.

De enero a septiembre de este año (2010), las autoridades federales han realizado 7.549 operativos conjuntos y han detenido a 21.791 indocumentados. La mayoría de las acciones se realizan en carreteras y el resto (839) en vías férreas. Según un reporte general, de enero a agosto de este año el INM ha interceptado a 51.000 extranjeros, la mayoría de los cuales proceden de Centroamérica y hacia allá son remitidos en un lapso de 72 horas. El instituto calcula que a finales de este año sumarán 70.000 los detenidos, 10.000 más que en 2009 (Martínez, 2010).

La dinámica de la migración es la misma dinámica del ser humano. Una búsqueda continua de mejores condiciones y mejoramiento de su vida, tratando de evitar los males que se encuentran en el camino.

4. La vulnerabilidad y los abusos contra los y las transmigrantes

La vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México ha ido en aumento en los últimos años, particularmente por el alto grado de violencia social que vive el sur y el norte de México. La guerra contra el narcotráfico del gobierno actual, y el creciente endurecimiento y reforzamiento policial de las fronteras sur y norte del país, han disparado a la alza los costos humanos y económicos para cruzar irregularmente por territorio nacional hacia los EE. UU.

El riesgo, la indefensión y la inseguridad son una constante que viven las personas migrantes, en especial las centroamericanas, al internase irregularmente en México y transitar por rutas clandestinas y/o no aptas para el traslado de personas. Además, la implicación de autoridades municipales, estatales y federales en el negocio del tráfico de personas y en las diversas agresiones contra los y las transmigrantes aumenta exponencialmente el grado de indefensión de éstos.

Durante la circulación por territorio nacional, las personas migrantes indocumentadas arriesgan su integridad física y mental por rutas cada vez más peligrosas y tienen una gran posibilidad de sufrir abusos por parte de grupos del crimen organizado, de las autoridades de los tres niveles de gobierno y, aunque en menor medida, también por parte de los pobladores de las comunidades de paso y de los propios migrantes con los que comparten el trayecto.

Para hablar de eventos concretos de abuso hacia las y los migrantes señalaremos los homicidios, los secuestros, las violaciones sexuales, la tortura, las agresiones físicas, los malos tratos y las detenciones ilegales. Todos ellos consignados en diversos informes, primero de la sociedad civil organizada y cada vez más de organismos especializados en Derechos Humanos.

Respecto al número de personas migrantes en tránsito por México que han muerto en su intento por llegar a EE.UU., ya sea asesinados o muertos por causas accidentales, no hay cifras fiables. Para tener una referencia están dos hechos emblemáticos. En febrero de 2009, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos (Cofamide) informó que 293 personas de El Salvador estaban desaparecidas o habían sido asesina-

das en México durante el 2007 y el 2008 (Amnistía Internacional, 2010). Los cadáveres de 72 migrantes de nacionalidad guatemalteca, salvadoreña, hondureña, ecuatoriana y brasileña fueron encontrados en San Fernando, Tamaulipas, en el norte del país. Las causas, implicaciones y alcances de estos hechos siguen sin esclarecerse (Casillas, 2010).

Los casos de secuestro hacia migrantes en México se comenzaron a documentar con mayor énfasis a partir del 2007. La reacción de las autoridades fue de apatía e impunidad hacia los autores de estos actos, incluso a pesar de que fueron señalados militares, policías y diversos funcionarios públicos como los autores o cómplices de los secuestros. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) realizó una investigación entre febrero de 2008 y febrero de 2009 y contabilizó 9.758 víctimas en el lapso de estos 6 meses. La casi totalidad de estos secuestros ocurrieron de forma masiva. Las cantidades demandadas por los plagiarios oscilaron entre 1.500 y 5.000 dólares. Las proyecciones que hizo la CNDH alarmaron a las autoridades gubernamentales: 25 millones de dólares sería el beneficio de todos los secuestros cometidos hacia migrantes y alrededor de 18.000 personas habrían sido plagiadas en México entre 2008 y 2009. La CNDH informó que durante el 2010 ocurrieron 214 casos de secuestro masivo y el número de secuestrados en el pasado año fue de 10.000 personas.

Los diferentes informes reproducen que 6 de cada 10 mujeres migrantes sin documentos que cruzan por México son abusadas sexualmente. Torturas, agresiones físicas, malos tratos y detenciones ilegales son cometidas en contra de personas migrantes no solo durante su viaje sino también en los procesos de control migratorio por parte del gobierno mexicano, en las detenciones y en las deportaciones. Pero hay que decir que las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes en México también son imputables a los gobiernos centroamericanos en la medida en que no asumen la responsabilidad de proteger a sus connacionales ni de proporcionarles las condiciones necesarias para su desarrollo (Canchola, 2011).

Esta condición de vulnerabilidad de las personas transmigrantes en México se acentúa en virtud de que la legislación mexicana, a pesar de la reciente creación de visas humanitarias para víctimas de delitos, obstaculiza que una persona extranjera en situación irregular pueda presentar una denuncia[168]. Desde 2009 diversas organizaciones que socorren a los migrantes en tránsito por México comenzaron a calificar el secuestro de migrantes como tragedia y crisis humanitaria.

5. Las reacciones de los gobiernos y la sociedad civil

La política migratoria de México de finales del siglo XX y principios del siglo XXI ha tenido un énfasis emigratorio por el potencial económico y político de los mexicanos viviendo en EE.UU. y la instrumentalización de sus remesas como subsidio a las obligaciones estatales de construcción de infraestructura y de financiación de desarrollo,

168. Artículo 67 de la Ley General de Población y 201 del Reglamento de la Ley General de Población.

además de representar una válvula de escape a las presiones de "la más grave crisis multidimensional de México desde la Revolución de 1910: crisis económica, social, política, legal, institucional y de seguridad en todo el país" (García, 2009, p. 8).

En este contexto, la migración de tránsito en México no había sido un tema prioritario de la agenda migratoria ni de la agenda de políticas públicas. La dinámica regional de las y los migrantes de tránsito en Centroamérica no presentó conflictos sino hasta la década de los '90 cuando EE.UU. demandó mayor control de la frontera sur mexicana. A pesar de los obstáculos técnicos y policiales de la creciente política anti inmigratoria de México, los y las transmigrantes siguen pasando por el país apoyados en complejos procesos sociales y una progresiva especialización de los migrantes y de los traficantes de personas (Casillas, 2008).

La sociedad civil organizada, en particular religiosas y religiosos en parroquias de pueblos y en pastorales sociales, ha sido mucho más rápida en proteger y brindar ayuda humanitaria a los migrantes que van de tránsito por México. Los diferentes informes, denuncias y acciones por parte de estos grupos que fundaron albergues para inmigrantes fueron incluyendo a comités y organismos especializados en derechos humanos en la ayuda directa a migrantes y en la incidencia política, social y educativa en favor de las personas migrantes en tránsito[169].

A nivel de las instituciones gubernamentales de México, es hasta 2008 cuando se marca un parte aguas en la política inmigratoria mexicana y comienza un viento de reformas migratorias. En marzo de 2008 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció una tesis jurisprudencial que estableció que brindar ayuda humanitaria a los migrantes indocumentados no podía perseguirse ni castigarse como delito de tráfico de personas. Además en julio del mismo año se publicó una reforma a la Ley General de Población en la que se suprimió la sanción de cárcel contra las personas migrantes irregulares en México[170].

El 9 de diciembre de 2010 fue presentada la iniciativa de Ley de Migración ante el Congreso de la Unión (parlamento mexicano). En la exposición de motivos del proyecto de esta iniciativa y en la recién aprobada Ley de Refugiados se dan los fundamentos jurídicos de la política migratoria del Estado mexicano para el siglo XXI.

La iniciativa de Ley de Migración norma la movilidad internacional de personas en su sentido más amplio, la internación y legal estancia de extranjeros en el país, el tránsito y parte de la emigración y el retorno de migrantes. La Ley General de Población norma la materia de población, la migración interna y parte de la emigración. En tanto, la Ley de Refugio y Protección Complementaria norma las obligaciones internacionales contraídas por México en materia de protección humanitaria.

---

169. Para mencionar a algunos actores está el padre Flor María Rigoni, un Misionero de San Carlos Scalabrini, orden que en 1985 tuvo la iniciativa de abrir la primera Casa del Migrante Scalabrini, en Tijuana B.C., y el Servicio Jesuita a Refugiados México, que se convirtió en 2001 en la Red del Servicio Jesuita a Migrantes México y se enlazó en tanto que redes con Centroamérica y Norteamérica para hacer labor desde parroquias, universidades y diálogo político en el agenda de migraciones en el continente americano.

170. Para ver una crítica a la Ley General de Población antes de la reforma del 2008 consultar: Vilches (2009).

El 27 de febrero de 2011, el grupo de trabajo de la sociedad civil sobre legislación y política migratoria, en donde participa el Servicio Jesuita a Migrantes México, expresó en un boletín de prensa que resulta positivo que en esta iniciativa de Ley de Migración se incluyan los derechos de acceso a la justicia, a la educación y a la salud para las personas migrantes, así como su acceso y el de sus familiares a los actos del registro civil, independientemente de su situación migratoria. Pero señalaron que la iniciativa sigue manteniendo un enfoque represivo y de criminalización hacia los y las migrantes.

En el plano internacional, México responde hacia el norte con planes de seguridad y hacia el sur con lentitud. En 2008 acordó con EE.UU. y los países de Centroamérica la iniciativa Mérida o Plan México, para la cooperación regional contra el narcotráfico, el terrorismo y la seguridad fronteriza. En el primer año se habló de una inversión de 306 millones de dólares; mientras que para los países centroamericanos ha comenzado a "dialogar", con algunas fricciones diplomáticas, sobre las personas migrantes desaparecidas, secuestradas y asesinadas en México.

La falta de políticas migratorias integrales en la región, con principios generales basados en el cumplimiento de los derechos humanos sigue siendo una deuda entre naciones latinoamericanas hermanadas por procesos históricos comunes. Permanece la exigencia de "formular políticas y adoptar legislaciones coherentes con ciertos principios, de manera que en los hechos se cumpla la máxima de otorgar a los extranjeros los mismos derechos que se reclaman para los nacionales en el extranjero..." (Castillo, 2000, p. 153).

Bibliografía

Amnistía Internacional, 2010. *Víctimas invisibles*. Migrantes en movimiento en México. [en línea] Disponible en: <http://amnistia.org.uy/sites/default/files/24101410.ext%20(Mexico-Victimas%20Invisibles.%20Migrantes%20en%20movimiento).pdf.> [Obtenido el 08 de abril de 2011].

Canchola, M., (Artículo de próxima aparición). *Personas migrantes centroamericanas en tránsito por México.*

Casillas, R.., 2007. *Una Vida Discreta, Fugaz y Anónima, los centroamericanos transmigrantes en México*. México, D.F: IOM; CNDH.

Casillas, R., 2008. Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades. *Migración y Desarrollo.* (11), pp. 157-174.

Casillas, R., 2010. Masacre de transmigrantes. *Foreing Affairs Latinoamérica*. 10 (4). pp. 52-60.

Castillo, M. Á., 2000. Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, destino y tránsito. *Revista Papeles de Población.* (24), pp. 133-157.

Castillo, G. y Garduño, R., 2011. Chiapas: primer castigo federal por trata de personas. La Jornada, [en línea] 05 de may. Dis-

ponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/05/05/index.php?section=politica&article=017n2pol> [Obtenido el 08 de abril].

Córdoba, J. R., 2004. *El Instituto Nacional de Migración ante el flujo migratorio indocumentado centroamericano.* Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla.

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos), 2009. *Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los casos de secuestro contra de migrantes en México*. México: CNDH.

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos), 2009. *Bienvenidos al infierno del secuestro. Testimonios de migrantes.* México: CNDH.

Díaz, G. y Kuhner, G., 2007. *Globalización y migración femenina. Experiencias en México.* México D. F.: CEPI.

Fernández de Castro, R., García, R., Clariond, R. y Vila, A., (Coords.), 2007. *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación.* México: ITAM; Universidad Autónoma de Zacatecas.

García, R., 2007. Migración internacional, tratados de libre comercio y desarrollo económico en México y Centroamérica. En: Vidal, G. y Guillén, A., comps. 2007. *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. México D. F.: Clacso.

García, R, 2009. *Desarrollo económico y migración internacional: los desafíos de las políticas públicas en México*. México: Editorial Universidad Autónoma de Zacatecas.

INM (México, Instituto Nacional de Migración), 2005. *Propuesta de política migratoria integrar en la frontera sur de México.* México: INM.

La Jornada, 1996. La Jornada Migración. [en línea] Disponible en: <http://migracion.jornada.com.mx/> [Obtenido el 08 de abril de 2011].

León, G., 2011. Detienen a 31 sin papeles. *Diario La Jornada de Michoacán*, 13 de febrero. p. 17. [en línea] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/13/index.php?section=politica&article=017n2pol> [Obtenido el 08 de abril de 2011].

Martínez, F., 2010. Descubren a 88 migrantes en casa de seguridad en Chiapas. *Diario La Jornada de Michoacán*. p. 27.

Meza, L. y Cuellar M. (Comps.), 2009. *La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México.* México: Editorial Universidad Iberoamericana.

Vilches, M., 2009. La criminalización de la inmigración en México. En: *La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México.* México: Universidad Iberoamericana.

Retorno y redes sociales migratorias transnacionales. El caso uruguayo

Silvia Facal Santiago
Doctora en Historia
Profesora
Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga

Joaquín Eguren Rodríguez
Doctor en Antropología
Investigador del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Este comentario presenta sucintamente el retorno y el funcionamiento de las redes sociales migratorias transnacionales en el caso uruguayo-español.

Como señala Vertovec (2003), las nociones sociológicas tales como redes sociales, capital social e integración han demostrado ser valiosas dado que han sido adoptadas en una amplia variedad de campos científicos sociales. Este ha sido el caso en la sociología de la migración, y considera que podrían ser herramientas útiles para la comprensión de las formas y prácticas transnacionales entre los grupos migrantes. El transnacionalismo, referido a la migración, es un constructo hecho por el hombre a través del lenguaje para intentar responder mejor a la pregunta de qué ocurre cuando, con los desplazamientos de poblaciones de un país a otro, se produce una serie de contactos constantes y continuados en el tiempo entre los inmigrantes y sus pueblos de origen (Vertovec, 2003; Blanco, 2007; Portes, 1995; Glick Schiller, Basch y Blanc-Szanton, 1992). Los hombres crean espacios interrelacionados entre distintos lugares insertos en el tiempo fruto de sus interacciones sociales, económicas, etc., a través del desarrollo de las nuevas tecnologías de los medios de información y comunicación que posibilitan esa continuidad.

Las redes sociales migratorias cumplen una tarea importantísima en el paradigma transnacional. Al respecto, Hannerz (1980) ha sugerido que el análisis de las redes sociales "constituye probablemente el paradigma más extensivo y amplio aplicable que tenemos para el estudio de las relaciones sociales". Aquí entendemos por redes sociales migratorias al sistema de pertenencias y de vínculos entre las comunidades que envían migrantes y las que los reciben (Grasmuck y Pessar, 1991) cuya finalidad está destinada a aportar a los migrantes los medios necesarios para la migración: informaciones, recursos financieros,

albergue en los espacios de tránsitos, estructuras de acogida al extranjero y eventualmente acceso al trabajo; es su lógica más importante. Las economías fundadas sobre los vínculos de parentesco, de vecindad o de la amistad funcionan también al interior de las redes como al interior de la esfera familiar (Simon, 2008).

Las redes sociales están constantemente siendo construidas y alteradas por sus miembros. La cuestión es determinar las causas por las cuales se alteran y se modifican (Vertovec, 2003).

Según Portes (1995), en el comportamiento de las redes sociales inciden dos factores importantes tales como el tamaño y la densidad de aquéllas. El tamaño refiere al número de participantes en una red mientras que la densidad al número de relaciones y vínculos entre ellos.

A su vez se observa que a mayor tamaño de la red social menor densidad debido a la dificultad de la interrelación entre los miembros. La interacción entre ellos pierde en intensidad y en calidad de información pero gana en peso de cara a otros grupos. Además, el sentimiento de pertenencia étnica tiene un peso indudable en la configuración de las redes sociales (Eguren, 2011).

1. La emigración uruguaya hacia España

Como ejemplo paradigmático de estudio de esta temática optamos por concentrarnos en el caso uruguayo por cuatro cuestiones básicas: Uruguay es, junto con Ecuador, el país de América Latina que tiene el porcentaje mayor de población viviendo fuera de sus fronteras; el principal destino de la emigración uruguaya del actual mileno es España; el retorno de emigrantes uruguayos desde España se ha tornado en una constante desde el estallido de la crisis de 2008 que afectó a este lugar de destino más que a otros países del Primer Mundo; las redes sociales migratorias han cumplido y cumplen un papel destacado en el proceso migratorio uruguayo tanto para la elección de España como destino migratorio como para su instalación en el mismo y el retorno a la patria de origen.

Según la información publicada por la antigua Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) y el actual Instituto Nacional de Estadística (INE), se calcula que para el período 1963 a 2004 emigró un total de 498.684 uruguayos. Esta cifra representa más de un 16% de uruguayos viviendo fuera de sus fronteras en 2004. Si miramos hacia el resto de los países latinoamericanos el total de quienes vivían fuera de la región, en la misma fecha, representaba un 3%.

Esta situación de emigración masiva continuó produciéndose en los años posteriores hasta la crisis de 2008. Contrariamente a los buenos augurios en la economía de este país, entre los años 2005 y 2009 salieron, según la Dirección Nacional de Migración (DNM), unos 49.600 uruguayos aproximadamente. Sin embargo, debemos destacar que tanto en 2008 como en 2009 se produjo un importante descenso en el número de emigrantes, alcanzando los 5.709 y los 811 respectivamente. La causa de este acentuado

descenso la encontraríamos no solo en el constante crecimiento económico vivido en Uruguay sino también en la crisis económica vivida por España, el principal destino de la emigración actual.

De todos los datos estadísticos proporcionados se podría concluir que actualmente viven fuera de Uruguay, según la información más reciente proporcionada por el Cuerpo Diplomático y Consular Uruguayo en el exterior, alrededor de 500.000 uruguayos. Cifras extraoficiales elevarían la cifra a unas 600.000 personas. Si se contabilizara también, entre 1963 y 2009, a los descendientes de los uruguayos nacidos en el extranjero –hijos y nietos–, esa cifra debería elevarse hasta alcanzar cerca del millón de personas.

2. El papel de las redes sociales en el proceso migratorio uruguayo

La emigración uruguaya masiva hacia el exterior, como ya se apuntó, comenzó a lo largo de la década de 1960 y 1970 coincidiendo con una fuerte crisis económica que vivió Uruguay fruto de problemas internos (crisis financiera de 1965) y a la vez internacionales (crisis del petróleo de 1973) y, agravando aún más las cosas, con la dictadura cívico-militar sufrida por el país durante casi 12 años (1973-1985).

A pesar de ser innegable que los factores económicos y de forma más marginal los políticos han jugado, a lo largo de la historia emigratoria reciente, un papel primordial, se puede afirmar que esta explicación a la par que sencilla es también incompleta. No se deben olvidar otros factores que actúan en cada proceso migratorio como son las políticas inmigratorias de los países de destino de los uruguayos, el funcionamiento de las redes sociales y el hecho de formar parte de una cultura migratoria, sin las cuales, además de la propia crisis económica, no se podría explicar el aluvión de uruguayos llegados a Estados Unidos y también a España a principios del nuevo milenio. Uruguay vive actualmente un período en el cual el estado de la economía no es un elemento preponderante a la hora de decidir emigrar. ¿Qué ha impulsado a los uruguayos a continuar emigrando a pesar de los buenos augurios económicos por lo menos hasta la crisis global de 2008? Se puede hablar de dos factores: por un lado, la relativa facilidad de entrar en España y, por el otro, el hecho de que la emigración pasada funciona como un factor de fomento de la futura, a través de sus comunicaciones mutuas (Massey, 1998).

La migración uruguaya ha creado una cultura propia migratoria, en la cual los contactos y la formación de redes se han convertido en un hecho contrastado. Los humanos, como seres sociales, estamos acostumbrados a depender de otros humanos para subsistir. Por eso, cuando tomamos la decisión de cambiar nuestro lugar residencia ponemos en funcionamiento una serie de estrategias y recursos para lograr nuestro objetivo, en primera instancia de cambio positivo, de una forma menos traumática con la ayuda de quienes ya han pasado o vivido una situación similar. ¿Cuáles serían esas estrategias y recursos? Una de las principales tiene que ver con la existencia de redes sociales (Massey, 1998) de uruguayos ya formadas en España y, en una fase posterior, las estructuras organizativas. La mayoría de los emigrantes uruguayos emigrados a España

lo hizo como consecuencia de la crisis económica sufrida por Uruguay en 2002. ¿Pero por qué eligieron España? Las razones vienen dadas fundamentalmente por esos factores que actúan en concordancia con las motivaciones que llevan a emigrar y entre ellos tenemos: la política migratoria española más abierta que la del resto de la Unión Europea (UE), el idioma y el funcionamiento de las redes sociales[171] sobre todo gracias a que muchos uruguayos instalados con anterioridad en España comenzaron a transmitir información, fiable o no, a familiares, amigos y antiguos vecinos sobre sus nuevas vidas.

En el estudio realizado mutuas (Massey, 1998) se desprende ese papel preponderante de las redes sociales a la hora de elegir como país de destino España: de los 198 entrevistados, el 95% (188) se valió de sus diversas relaciones, sobre todo de aquellos lazos más fuertes –familiares, amigos o antiguos vecinos emigrados con anterioridad–. Se forma así lo que se conoce como una cadena migratoria. En el estudio de lo micro es donde se puede apreciar con mayor exactitud la formación de las cadenas migratorias de uruguayos hacia España; así, una primera cadena migratoria llevó a los uruguayos a instalarse en las CC.AA. de Madrid, Cataluña y Galicia (década de 1970) y una más reciente (fines de la década de 1990 y principios del siglo XXI) en las CC.AA. de Valencia, Islas Canarias, Islas Baleares y Andalucía[172]. La pregunta que cabría plantearse ahora es: ¿cómo se inició esa cadena migratoria? Se inició a mediados de la década de 1960 y 1970 con los descendientes de aquellos inmigrantes españoles que hasta mediados del siglo XX llegaron a Uruguay. Eligieron España por sus lazos con esa tierra a la cual, en algunas circunstancias, ya habían llegado en viajes previos realizados con sus padres o abuelos españoles para conocer a la familia remanente en los lugares de origen. En algunas ocasiones, quienes iniciaron este camino fueron los propios inmigrantes españoles que volvían a su tierra añorada, arrastrando con ellos a sus hijos nacidos en Uruguay.

El papel jugado por las redes sociales de los uruguayos[173] se ha concretado en el envío de información sobre la vida en España y ayuda en los primeros momentos de su estancia. En la actualidad se ha agregado una nueva función a las redes sociales con las cuales cuentan los emigrantes uruguayos hacia España y es la de brindar información y ayuda a quienes desean retornar al país.

3. El retorno

Por retorno entendemos aquí de manera amplia al acto de volver de un país (o de tránsito o de destino) al país de previo tránsito u origen. Existen numerosas subcategorías de retorno que pueden describir la manera en que se lleva a cabo, p. e., voluntario, forzado, asistido o espontáneo; así como aquellas subcategorías que describen quién está participando en el retorno, p. e. repatriación para refugiados.

171. Información obtenida gracias a la encuesta que se realizó a 198 uruguayos, entre enero y diciembre de 2007, residentes en España.
172. Ídem.
173. Ídem.

El retorno voluntario está basado en una decisión tomada libremente por la persona.

El retorno voluntario asistido incluye asistencia organizativa y financiera para el retorno y, donde sea posible, la existencia de medidas de reintegración en la sociedad de origen.

Retorno no-voluntario o forzado: es aquel en que el individuo no escoge libremente su regreso (IOM, 2004).

Dada la magnitud de la emigración de retorno en Uruguay, se han intentado hacer algunos estudios estadísticos para medir su importancia. Así, entre los meses de noviembre de 1981 y mayo de 1982 la DGEC realizó una Encuesta de Emigración Internacional. El principal límite que tuvo esta encuesta fue precisamente el de su realización solo en la ciudad de Montevideo, que representa el 42% de la población uruguaya. Según el análisis de los datos obtenidos, de los 242.000 emigrantes uruguayos que salieron del país entre 1965 y 1980, 40.000 de ellos, es decir el 16,5%, regresaron nuevamente para reiniciar sus vidas en la patria. La mayoría de estos emigrantes procedían de los países limítrofes, sobre todo de Argentina. Debido a la limitación de esta encuesta solo a la capital uruguaya, estudiosos de los movimientos migratorios han realizado sus propias mediciones del retorno efectivo de uruguayos en ese período, extrapolando sus resultados a la totalidad del territorio. Entre los mismos encontramos a Fortuna, Ortuna, Nieworok, y Pellegrino (1988), el cual concluye que retornaron, aproximadamente, unas 73.000 personas, representado el 18,7% de los emigrados en ese período. En la segunda mitad de la década de 1980 se realizó para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la ciudad de Montevideo, una investigación sobre la emigración de retorno entre 1984 y 1986, años fundamentales en la vuelta a la democracia, para lo cual utilizaron la Encuesta Permanente de Opinión Pública realizada por Equipos Consultores. Del estudio se concluyó, en primer lugar, que el contingente de retornados ascendía a un promedio de entre las 7.000 y las 10.000 personas por año en todo el país Aguiar, Canzani, Notaro y Longhi, (1990) La mayor parte de estos retornados lo hicieron en 1985. Estos emigrantes retornados presentaban un nivel educativo superior a los arribados antes de 1984. Otra diferencia con la etapa anterior de retorno fue el intento por parte de varias instituciones de ejecutar programas de apoyo a los retornados para atenuar y superar los impactos de la persecución derivada del gobierno dictatorial.

El retorno de uruguayos emigrados no se detiene con la vuelta a la democracia ya que la emigración continuó produciéndose de una forma más aguda, sobre todo tras la crisis de 2002. Para medir el retorno, tanto de forma cuantitativa como cualitativa, de este período se cuenta con una fuente inestimable: la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA), realizada en septiembre de 2006. Según los resultados de la mis-

ma, casi el 4% de la población actual (1 de cada 27 uruguayos) ha vivido, en algún momento de su vida, en otro país. El porcentaje es levemente superior entre los hombres que entre las mujeres debido a que los primeros suelen emigrar en una proporción un poco más alta. En cifras netas, y tomando como base una población de 2.987.205, los retornados, a lo largo de unos 40 años, serían 110.229. Sin embargo, el número de retornados ha sido mayor; el problema es que en esta última ENHA no aparecen reflejados porque muchos de ellos han vuelto a emigrar. Del análisis realizado a los resultados de la encuesta se observa cómo la mitad de las migraciones de retorno al país se producen desde la Argentina, completándose el flujo de retornados con Brasil (11%), Estados Unidos (10%) y España (8%), que equivaldría a 9.132 personas entre 1970 y 2006), y el 20% restante de otros países en porcentajes minoritarios. Si nos atenemos, en cambio, a la emigración y el retorno más actual, podemos afirmar que regresaron al país entre 2001 y 2006 4.894 uruguayos. De este modo habría retornado el 6%, aproximadamente de los casi 80.000 uruguayos que residían España en igual período de tiempo, es decir entre 2001 y 2006.

Entre las causales (Cerase, 1974) del retorno se distinguen: el *fracaso*, el cual corresponde a individuos que, con una estancia generalmente corta en el lugar de destino, donde ejercen un trabajo de poca calificación y viven en condiciones precarias, no consiguen adaptarse; el *conservador*, realizado por individuos que han dedicado los años de emigración al trabajo y al ahorro para poder vivir mejor al regresar, manteniéndose al margen de las pautas de consumo propuestas por la sociedad receptora, conservando la relación con el lugar de origen, incluso con retornos esporádicos; el *retiro*, propio de emigrantes relativamente adaptados a la nueva sociedad de acogida pero que a una cierta edad, sobre todo si no tienen hijos, recuperan la idea de un regreso a su lugar de origen; el *retorno de innovación*, correspondiente a los migrantes que ven en su retorno a casa la posibilidad de una mayor satisfacción de sus necesidades y aspiraciones, aunque en este caso no se trata de las necesidades y aspiraciones de partida, sino de las que se derivan de la nueva sociedad. A esta clasificación habría que agregarle otros tipos más como el *brain gain*, cumplido el plazo de estudios fuera del país o porque hay condiciones apetecibles en el campo profesional para quien regrese. Con relación a los uruguayos se han dado a lo largo de su historia migratoria todas estas causales, pues razones para el regreso existen tantas como experiencias vividas en España y proyectos llevados a la hora de emigrar.

4. Políticas de retorno en Uruguay

Como ya se ha comentado, la gran operación retorno se llevó a cabo en Uruguay con el fin de la dictadura cívico-militar. Hasta la fecha no se ha vuelto a realizar otro programa similar, debido, quizás, a que las condiciones no son las mismas y a que el país se vio sacudido por una nueva crisis económica.

Las únicas iniciativas existentes con relación al retorno factible de los emigrantes uruguayos llevadas a la práctica fue la creación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) en 1990 en la Universidad de la República. Desde esta institución se crearon programas específicos orientados a revertir la fuga de cerebros a través de: la contratación de científicos, donde la prioridad se otorgaba a los uruguayos que querían retornar y el programa para apoyar económicamente a los retornantes (en particular estudiantes que salieron a realizar estudios de postgrado), a los efectos de poder facilitar su reinserción en el medio universitario. Ambos programas se realizaron con bastante éxito hasta fines de la década de 1990; luego ya no se destinaron partidas específicas para los mismos. De igual modo ocurrió con una iniciativa del Ministerio de Educación y Cultura que otorgaba becas a los doctores uruguayos que quisieran retornar al país por un período de dos años. Este programa dejó de funcionar con la crisis de 2002. En la actualidad funciona el programa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, que otorga becas de investigación a uruguayos con un perfil de investigador residan o no en el país.

El 6 de enero de 2008 el Gobierno uruguayo promulgó la *Ley 18.250 de Migración* tras su aprobación por el Senado y la Cámara de Representantes. Entre las prioridades de la misma está la armonización de la legislación en esta materia a los instrumentos internacionales ratificados oportunamente por el Estado uruguayo en materia de Derechos Humanos y a facilitar el retorno de sus ciudadanos en el extranjero eliminando las trabas arancelarias para que puedan traer sus objetos personales y de trabajo. Dicha ley permite a los uruguayos que hayan vivido fuera del país, por lo menos por un plazo mayor a dos años, que puedan traerse los vehículos automotores de su propiedad y para su uso exclusivo por los primeros 4 años, pudiéndolo vender luego de ese período.

Todo lo relacionado a facilitar el retorno de los migrantes se está llevando a cabo desde la página web del Departamento 20 donde existe un link denominado "Atención al Compatriota" en el cual aparece la opción "Regresar al Uruguay" con todo lo referente al ingreso al país de vehículos, animales domésticos, enseres, herramientas y armas deportivas.

Simultáneamente, en España se ha instaurado un programa de retorno voluntario destinado a los inmigrantes que deseen regresar a su país y cumplan ciertas condiciones. En 2006 125 uruguayos se habían acogido a este programa, siendo uno de los grupos más interesados en acogerse al mismo.

Para finalizar, convendría decir que, en el modelo migratorio transnacional uruguayo-español, se abre paso la necesidad de estudiar el papel de las redes sociales en las políticas de retorno hacia el Estado uruguayo, así como el de las redes en el actual proceso emigratorio español hacia aquel país según las últimas cifras del Instituto Nacional de Estadística español.

Bibliografía

Aguiar, C., Canzani, A., Notaro, J. y Longhi, 1990. El retorno y las respuestas de la sociedad uruguaya. En: Aguiar, C., Canzani, A., Notaro, J. y Longhi, 1990. *La migración de retorno*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria; CIEDUR, pp. 65-113.

Blanco, C., 2007. Transnacionalismo. Emergencia y fundamentos de una nueva perspectiva migratoria. *Papers*. (85), pp. 13-29.

Cerase, F. P., 1974. Expectations and Reality. A case study of Return Migration from the United States to Southern Italy. *International Migration Review*. 8 (2), pp. 245-262.

Eguren, J., 2011. La construcción de las comunidades latinoamericanas transnacionales en España. *Psicoperspectivas: Individuo y Sociedad*. 10 (1), pp. 69-98.

Facal, S., 2009. *Diario de campo de una emigración inconclusa. Narrando las vivencias de los uruguayos en España 1999-2008*. Buenos Aires: El Aleph.com.

Fortuna, J. C., Niedworok, N. y Pellegrino, A., 1988. *Uruguay y la emigración de los 70*. Montevideo: CIESU.

Glick, N., Basch, L. y Blanc-Szanton, C., 1992. *Towards a transnational perspective on migration*. New York: New York Academy of Sciences.

Grasmuk, S. y Pessar, P., 1991. *Between two Islands: Dominican International Migration*, California: University of California Press.

Hannerz, U., 1980. *Exploring the City Inquiries toward an urban Anthropology*. New York: Columbia University Press.

IOM (International Organization for Migration), 2004. *Return Migration: Policies and practices*. [en línea] Disponible en: <http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/return_migration.pdf> [Obtenido el 14 de abril de 2011].

Massey, D., et al, 1998. *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.

Portes, A. (Ed.), 1995. *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. New York: Russel Sage Foundation.

Simon, G., 2008. *La planète migratoire dans la mondialisation*. Paris: Armand Colin.

Vertovec, S., 2003. Migration and other Modes of Transnationalism: Towards Conceptual Cross-Fertilization. *International Migratoin Review*. 37 (3), pp.641-665.

Los procesos migratorios en Argentina. El péndulo entre la expulsión y la recepción de población

Pablo Biderbost
Magíster en Estudios Latinoamericanos
Investigador del Instituto de Estudios de Iberoamérica
Universidad de Salamanca, España[174]

1. Introducción

Hace casi diez años, Argentina atravesaba la peor crisis económica de su historia. El nivel de desempleo llegó al 22% y la pobreza, en este país tradicionalmente catalogado como de "*clases medias*", se disparó hasta el 50% de la población. Los ajustes presupuestarios durante el decenio menemista habían dejado al Estado con una mínima política social. El escenario recesivo produjo una crisis política sin precedentes. El gobierno de la "*Alianza*", coalición de centro-izquierda que viró hacia posiciones neoliberales, cayó como consecuencia de la protesta social. Durante un período de quince días, nadie parecía querer hacerse cargo de la gestión política de esta nación. Cinco presidentes se sucedieron uno tras otro. Este *cocktail* explosivo político-económico condujo a que la emigración fuese entonces la opción mejor valorada para cientos de miles de argentinos.

El panorama descrito dista mucho del que se observa en este momento. A pesar de que la inflación y la inseguridad física son los problemas que más preocupan a los argentinos, ha habido mejoras substanciales en materia de desempleo y pobreza según apunta CEPAL (2010). El retraso cambiario (devaluación de la moneda) y los vientos a favor en el precio de las *commodities* han contribuido a ello. En relación al paro, se ubicaba en torno a 8,7 puntos en el peor momento de la crisis mundial (2009). El porcentaje de pobres descendió, en las ciudades, al 11,3% durante el mismo año. El Estado de Bienestar, aún sospechado por su construcción en base a ciertas pautas clientelares, no ha dejado de incorporar nuevas prestaciones a lo largo de los dos gobiernos kirchneristas. Estas modificaciones estructurales han provocado la irrupción de dos fenómenos: el retorno de emigrantes argentinos y la llegada de nuevos inmigrantes.

174. Pablo Biderbost es también Profesor Visitante de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

El presente artículo tiene por objeto, desde una mirada retrospectiva, identificar tendencias que contribuyan a explicar el carácter errático de los procesos migratorios en Argentina. A tales fines, este documento se compone de cuatro acápites. El primero de ellos describe la naturaleza de la inmigración en este país rioplatense. El segundo introduce al lector sobre la evolución de la emigración en este estado. En un tercer momento, se menciona cuál ha sido la impronta que ha caracterizado a la gestión política de las migraciones a lo largo de la historia argentina para, finalmente, presentar unas conclusiones sobre la cuestión.

2. La Argentina inmigrante: de los europeos de antaño a los latinoamericanos de hoy

En el caso argentino, la acogida de inmigrantes se ha encontrado alentada incluso desde sus disposiciones constitucionales. En 1853, el primer texto constitucional de este país equiparaba, civilmente, a extranjeros y autóctonos. Ello condujo a la puesta en marcha de una activa política migratoria que condujo a que la población inmigrante pasase de un 12,1% en 1869 a un 29,9% sobre el total poblacional en 1914. Hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, la corriente migratoria fundamental era la transatlántica (Baily, 2000; Pacceca y Courtis, 2008). Ésta representaba el 27,3% de la suma global de los residentes en Argentina. Los principales colectivos de inmigrantes eran el italiano, el español, el judío de origen eslavo, el alemán, el francés y el sirio-libanés.

El período entreguerras significó un retroceso sustantivo en la llegada de inmigrantes europeos. La misma se reactivó, temporalmente, luego de concluida la Segunda Guerra Mundial. Este momento histórico, que coincidió con la profundización del modelo de sustitución de importaciones por parte del primer peronismo, implicó un punto de inflexión en el origen de los inmigrantes que arribaban a este país. La migración interna y la consecuente liberación de puestos de trabajo en las economías provinciales, favorecidas por la implementación de tal política macroeconómica, condujo a un paulatino ingreso de inmigrantes de países limítrofes.

La cuantía de estos inmigrantes, de origen latinoamericano, se ha encontrado ligada a los vaivenes de la economía argentina (Benencia y Gazzotti, 1995; Benencia 2003; Biderbost 2011). Se elevó sustantivamente durante la llamada convertibilidad (política que aseguraba, por la vinculación fija entre el peso y el dólar, remesar en la moneda estadounidense a sus familias en los países de origen) durante la década de 1990. Sobre finales de ese decenio, como consecuencia de la peor recesión en la historia económica de este país, acontece un proceso de retorno y de "salto migratorio" desde la Argentina (gracias a la adquisición de su nacionalidad, lo que implicaba el ingreso sin necesidad de tramitación de visas) a diferentes destinos en Europa y en los Estados Unidos[175].

175. La exención de visado para el ingreso a territorio norteamericano que beneficiaba a los ciudadanos argentinos fue derogada en el año 2002 para evitar la llegada masiva, en condición de turistas, de potenciales inmigrantes de este origen.

El crecimiento económico evidenciado en la primera década del siglo XXI condujo a la reactivación de los flujos de inmigrantes latinoamericanos. Los principales colectivos son el paraguayo, el boliviano, el chileno, el peruano, el uruguayo y el brasileño. A su vez, se observa un incremento en la radicación de inmigrantes no latinoamericanos (fundamentalmente europeos y norteamericanos) vinculada a la Argentina como destino turístico y por la elevación en la calidad de vida que se ha experimentado en algunas de sus jurisdicciones políticas. Según estadísticas de Adecco, 33.543 españoles han emigrado a la Argentina desde el año 2008[176]. La cantidad de ingresos de asiáticos se ha mantenido estable en los últimos años.

Los permisos de residencia solicitados han ascendido de 40.039 en 2004 a 153.030 en 2009. En el mismo período, el gobierno ha aprobado 736.646 radicaciones de inmigrantes. Este reverdecer inmigratorio ha conducido a que, en la actualidad en la ciudad de Buenos Aires, el 30% de las personas que contraen matrimonio civil sea de origen no argentino. Con este porcentaje, se ha retornado a volúmenes que no se registraban desde 1945 (Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2009). Según los datos disponibles del último censo poblacional (2001), se encontraban 1.531.940 inmigrantes viviendo en territorio argentino. Las estimaciones para el año 2010 prevén que esa cifra pudo haberse duplicado (INDEC 2010). Los siguientes cuadros resumen la información estadística comentada para el caso argentino.

Tabla 1: Argentina. Población nacida en el extranjero según origen limítrofe o no limítrofe en censos nacionales, 1869-2001[177]

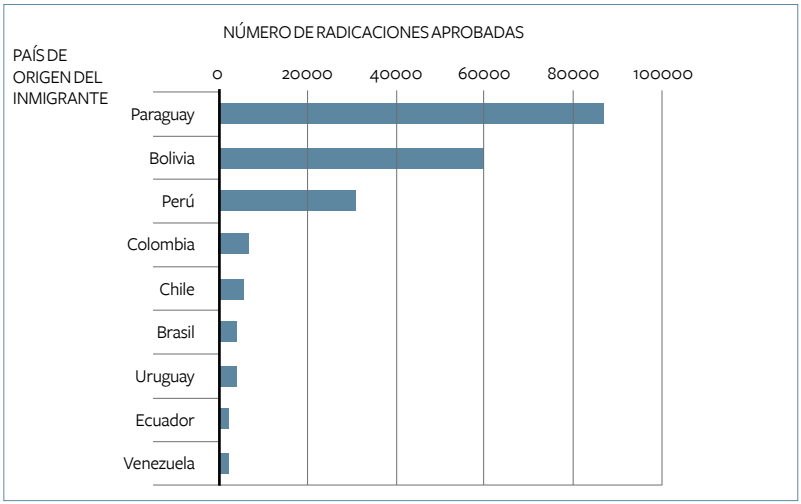
Año del censo	Población total	Población extranjera total	Porcentaje extranjeros sobre población total	Población extranjera no limítrofe	Porcentaje extranjeros no limítrofes sobre población total	Población extranjera limítrofe	Porcentaje extranjeros limítrofes sobre población total
1869	1.737.076	210.189	12,1	168.970	9,7	41.360	2,4
1895	3.954.911	1.004.527	25,2	890.946	22,3	115.892	2,9
1914	7.885.237	2.357.952	29,9	2.184.469	27,3	206.701	2,6
1947	15.893.827	2.435.927	15,3	2.122.663	13,3	313.264	2,0
1960	20.010.539	2.604.447	13,0	2.137.187	10,7	467.260	2,3
1970	23.390.050	2.210.400	9,5	1.676.550	7,2	533.850	2,3
1980	27.947.447	1.912.217	6,8	1.149.731	4,1	753.428	2,7
1991	32.615.528	1.628.210	5,0	811.032	2,4	817.428	2,6
2001	36.260.130	1.531.940	4,2	608.695	1,6	923.215	2,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censos nacionales de población [en línea] <www.indec.gov.ar>

176. Muchos de estos "*inmigrantes españoles*" detentan la doble nacionalidad hispano-argentina por lo que el número de inmigrantes, en sentido estricto, es mucho menor al referido. Ello no obsta para señalar que, en relación a estos dos países, ha acontecido un cambio en el sentido de los flujos: Argentina es receptora y España es emisora.

177. La tabla Nº 1 ha sido extraída del texto *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Sus autores son María Pacecca y Corina Courtis (2008). El documento forma parte de la serie *Población y Desarrollo* del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Gráfico 1: Radicaciones aprobadas (2009)



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Migraciones (2011)

3. La Argentina emigrante: del retorno de los europeos al exilio político y económico

En el caso argentino, la emigración de sus habitantes se ha encontrado marcada por tres factores diferentes (Aruj, 2004; Novick; 2007; Pacecca y Courtis 2008; Biderbost 2011). En primer lugar, al ser éste un país de tradición inmigratoria, siempre ha existido *emigración de retorno*, es decir, aquella que describe el regreso a los países de origen de quienes optaron por esta nación como destino migratorio. Muchos de quienes abandonaban Argentina y se dirigían a sus países de origen (o a los Estados de donde eran originarios sus ancestros) poseían doble nacionalidad por lo que, en sentido escrito, eran ciudadanos de este país rioplatense.

Este proceso de abandono del territorio argentino se acentuó por un segundo factor estructural en la historia reciente de esta nación: la reiterada interrupción del régimen democrático. Si bien los golpes de Estado se inician en 1930, es recién a partir del derrocamiento del presidente Arturo Illia en 1966 cuando miles de argentinos optan sistemáticamente por el exilio en destinos tan disímiles como Australia, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Israel, Italia, México y Venezuela. La violación de los derechos humanos y la persecución de la disidencia política, entre otros elementos constantes al interior de estas dictaduras, provocaron la profundización de esta diáspora política. El mayor registro de salidas se ubica durante el período 1976-1983 coincidiendo con el último gobierno de facto argentino.

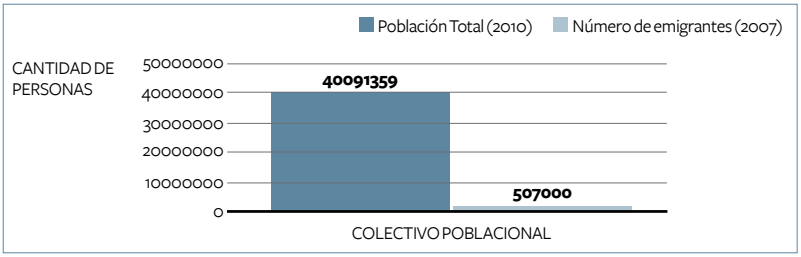
A posteriori, emerge con fuerza un tercer factor promotor de la emigración de los argentinos. Diferentes problemas macroeconómicos condujeron a la activación de un proceso por el cual ingentes miembros de la clase media argentina decidían buscar

oportunidades de inserción laboral y empresarial en terceros estados. Durante la década de 1980, la hiperinflación contribuyó a este tipo de emigración. A lo largo del decenio de 1990 y en los primeros años del actual siglo, el desempleo creciente y el aumento vertiginoso de la pobreza, como consecuencia de la implementación de políticas neoliberales favorecieron esta *emigración de signo económico*.

Durante la profunda crisis económica que coincidió con el bienio 2001-2002, la emigración de argentinos acentúo su ya marcado carácter multidireccional[178]. Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay en el entorno latinoamericano fueron una alternativa. Los Estados Unidos, como lo ha sido históricamente para muchos latinoamericanos, recibieron también su contingente de inmigrantes argentinos. La prosperidad evidenciada en España durante el quinquenio 2000-2005 derivó en que la "*Madre Patria*" se erigiese en destino privilegiado de aquel éxodo masivo. Para muchos argentinos de origen judío, la radicación en territorio israelí fue una alternativa que, en otros momentos, se hubiese subestimado por motivos ligados al sempiterno conflicto en Medio Oriente.

Para cuantificar el número de argentinos que residen fuera de su país, siempre ha existido un problema estadístico relevante. Por ser su población descendiente mayoritariamente de previos inmigrantes, es habitual la posesión de doble nacionalidad. En consecuencia, muchos de estos individuos radicados en el exterior lo hacen en su condición de nacionales de otro país. Por tal motivo, los datos censales en destino no los relevan como argentinos. Según información provista por la CEPAL (2007), se estima que 507.000 argentinos se encuentran fuera de su país. Este número representa al 1,26% de la población que habita en territorio argentino. Si se adicionase a quienes viven en el exterior con una segunda nacionalidad, este número sería mucho más elevado[179]. El siguiente gráfico compara el volumen de la población total con el volumen de su población emigrante registrada, en destino, como argentina.

Gráfico 2: Volumen de la emigración en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2010) y CEPAL (2007).

178. El carácter multidireccional de la emigración argentina contrasta con el sesgo unidireccional que presentan otros países latinoamericanos. México y Guatemala son ejemplos de países en los que un porcentaje mayoritario de la población emigrante se dirige a un único destino migratorio: Estados Unidos de América.

179. A modo de ejemplo de la situación referida, puede hacerse mención al número de italianos que reflejan las estadísticas oficiales españolas como residentes en la geografía ibérica. Según información provista por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de este país (2010), se encuentran 160.967 italianos radicados en su territorio. Muchos de estos individuos no proceden de la península itálica sino que son argentinos que, en su condición de poseedores de doble nacionalidad, habitan en España.

4. Evolución de la gestión política de la inmigración[180]

Sobre la cosmovisión vigente en Argentina en relación a los procesos migratorios, dos elementos deben ser considerados: la autodefinición de su sociedad y sistema político como de acogida de inmigrantes y la apuesta, desde tiempos primigenios, por el arribo de población extranjera (Bordegaray y Novaro, 2004). La República Argentina establece, desde 1853, en su Carta Magna la igualdad jurídica en lo civil entre autóctonos y extranjeros. Esta disposición, vigente desde las llamadas presidencias fundacionales, tenía por objeto atraer población a un territorio con una demografía exigua y favorecer su desarrollo económico (Pacecca y Courtis, 2008). En el año 1876, se promulga la llamada "*Ley Avellaneda*", que consideraba automáticamente a los inmigrantes (independiente de su condición regular o irregular) como residentes legales. En este primer período se consideró prioritario, formal e informalmente, favorecer la llegada de inmigración de anglosajona y centroeuropea.

Esta política (cuasi) aperturista se mantiene hasta la década de 1960. En este momento, los gobiernos militares argentinos, para hacer frente al avance del comunismo internacional, aplican los principios de la *Doctrina de la Seguridad Nacional* al ámbito migratorio. Ello condujo a que la política migratoria se elaborase fuera de los recintos parlamentarios y que su creación quedase en manos de autoridades administrativas. En el año 1981, durante el último gobierno de facto, se promulga la llamada "*Ley Videla*", la que violaba derechos de los inmigrantes consagrados por la Constitución Nacional. Entre otras disposiciones, esta ley incluía:

> La obligación legal de denunciar, por parte de maestros, médicos, notarios, empleados públicos y empresarios, a los extranjeros sin permiso de residencia.
>
> La prohibición de acceso a la enseñanza secundaria y universitaria a los indocumentados.
>
> La prohibición de contratación, por parte de los empresarios, a los extranjeros residiendo ilegalmente.

Durante el primer gobierno democrático, cuya tendencia era de centro izquierda, acontece la reglamentación de esta norma. Esta operativización jurídica se realizó en base a un criterio de mayor amplitud que el contenido en la ley. El segundo gobierno democrático, cercano a posiciones de centro-derecha, aprueba un nuevo decreto reglamentario por el que se crea la categoría del "*extranjero inútil*", es decir, aquel que por una especial condición se encuentra incapacitado de integrarse a la sociedad y cuyo ingreso al territorio argentino debe ser impedido en las fronteras.

El incumplimiento de la legislación en materia de migración lleva a la puesta en marcha de 6 (seis) amnistías y a la rúbrica de dos convenios bilaterales (con Bolivia y Perú)

180. Este apartado se concentra en la descripción evolutiva de la política de control e integración de la *inmigración*. Por el contrario, la política de gestión de la emigración, por no encontrarse suficientemente institucionalizada en Argentina, no permite la elaboración de una sistematización semejante.

y uno multilateral (Mercosur). Recién en la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007), se procede a la derogación de la ley heredada de la dictadura y se crea una nueva norma basada en dos cuestiones fundamentales: el enfoque regional (latinoamericanista) y la inclusión de la perspectiva de los derechos humanos presente en los convenios internacionales firmados en la materia. Gracias a ella, se incorpora la figura de la reunificación familiar y se anula la obligación de denuncia al extranjero irregular.

La creación de esta nueva ley fue consecuencia, entre otras cuestiones, del ciclo de acción colectiva que las asociaciones de inmigrantes activaron desde el retorno a la democracia en vistas a favorecer sus condiciones de residencia. Como innovación digna de mención, esta ley previó la descentralización administrativa, pero no financiera, de la gestión de la migración a provincias, municipios y agrupaciones de la sociedad civil. Esta norma fue reglamentada, no en todos sus artículos, en mayo de 2010 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

5. Conclusiones

La huida en estampida de habitantes vivida en el bienio 2001-2002 parece ser un recuerdo lejano. Argentina se ha convertido nuevamente en un país receptor de inmigrantes. El arribo de inmigrantes se ha visto acompañado de un proceso de retorno, no suficientemente cuantificado, de argentinos que habitaban en el exterior.

Los nuevos inmigrantes proceden fundamentalmente del entorno latinoamericano. La acentuación de los procesos de integración entre estos estados ha conducido a que se flexibilicen los requisitos para el logro de la residencia legal de un ciudadano sudamericano en un país distinto al de su origen. Ello ha conducido a que los países con mayor nivel de desarrollo humano (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) hayan readquirido su condición de sociedades de acogida de antaño. La inmigración asiática (fundamentalmente china) se ha mantenido constante en los últimos años. La inmigración europea y norteamericana se ha incrementado como consecuencia de dos motivos: la recesión económica que tuvo lugar en el mundo desarrollado y la mejor calidad de vida relativa que, en ciertas jurisdicciones políticas argentinas, dicen encontrar individuos de estas latitudes.

Este reverdecer inmigratorio no se ha hallado exento de problemas sociales y políticos. El ataque, por parte de autóctonos, a extranjeros en el predio del Parque Indoamericano en diciembre de 2010 y la inclusión del tópico migratorio con un sesgo marcadamente negativo en la agenda de determinados partidos políticos son muestra de ello. El actual gobierno parece haber asumido, con la creación y reglamentación de una nueva ley de migraciones, sus responsabilidades jurídicas en torno a la cuestión. Sin embargo, tal actitud no se ha visto acompañada del diseño y ejecución de políticas públicas que atiendan integralmente la realidad migratoria. En ocasión de la celebración del bicentenario de la independencia, en esta materia, ésa es la deuda pendiente más relevante.

Bibliografía

Aruj, R., 2004. *Por qué se van. Exclusión, frustración y migraciones.* Buenos Aires: Prometeo.

Baily, S., 2000. La cadena migratoria de los italianos a la Argentina. En: Devoto, F. y Rosoli, G., eds. 2000. *La inmigración italiana en la Argentina.* Buenos Aires: Biblos.

Baubock, R., Heller, A. y Zolberg, A., 1996. *The challenge of diversity. Integration and pluralism in societies of immigration.* Avebury: Aldershot.

Benencia, R. y Gazzotti, A., 1995. Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes. *Estudios Migratorios Latinoamericanos.* (31) pp. 573-611.

Benencia, R., 2003. Apéndice: La inmigración limítrofe. En: Devoto, F. *Historia de la inmigración en la Argentina.* Buenos Aires: Sudamericana.

Biderbost, P., 2010. El estudio de las migraciones en la Ciencia Política. Un intento de sistematización. *Revista Ciencia Política.* (9) pp. 9-34.

Biderbost, P., 2011. Políticas de gestión de la inmigración en las sociedades latinoamericanas receptoras. Los casos de Argentina, Chile y Costa Rica. En: Meda, K. y Ruiz, M., eds. *Gestión y políticas públicas.* Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California.

Bordegaray, D. y Novaro, G., 2004. Diversidad y desigualdad en las políticas de Estado. *Cuadernos de Antropología.* (20).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2010. *Panorama Social de América Latina 2010. Documento informativo.* [en línea] Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf> [Obtenido el 12 de abril].

Cornelius, W. y Rosemblum, M., 2005. Assimilation and Transnationalism: determinants of transnacional political action among contemporary immigrants. *Annual Review of Political Science.* 8, pp. 99-119.

Domenech, E., 2008. Migraciones internacionales y Estado Nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población.* Córdoba, Argentina 26 al 26 de septiembre 2008.

Hollifield, J., 2008. The politics of International Migration, En: Brettell, B. y Hollifield, J. eds. *Migration Theory. Talking across disciplines.* New York: Routledge.

Ivarsflaten, E., 2008. What Unites the Populist Right in Western Europe? Re examining grievance mobilization models in seven successful cases. *Comparative Political Studies*, 41 (1), pp. 3–23.

Novick, S. (dir.), 2007. *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*, Buenos Aires: Catálogos.

Pacecca, M. y Courtis, C., 2008. *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas. Población y Desarrollo.* (84).

Esta edición se realiza bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial 2.5. Por lo tanto, la reproducción o copia del contenido de este libro, total o parcial, por los medios que la imaginación y la técnica permitan sin fines de lucro y mencionando la fuente está alentada por los editores.

Varios países latinoamericanos celebran entre 2010 y 2014 los bicentenarios de los acontecimientos que culminaron con su independencia. El momento parece propicio para hacer una reflexión sobre el pasado y sus enseñanzas: 200 años de historia genuinamente americana son un lapso de tiempo suficiente para evaluar éxitos y fracasos en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas e identificar los retos pendientes que plantea el desafío de construir sociedades más inclusivas. (...) Pero, por sobre todo, se abre una oportunidad para, aprendiendo del pasado, pensar juntos en el futuro común y en el reto, también compartido, de consolidar sociedades que potencien la participación, que garanticen los derechos y que generen oportunidades para todos.

Participantes:
Universidad Iberoamericana de México
Universidad Iberoamericana de León de México
Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá
Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile
Universidad Católica de Córdoba
Universidad Católica del Uruguay
Universidad Pontificia Comillas de Madrid
Fundación Superación de la Pobreza de Chile

Financiado por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología-Ministerio de Ciencia e Innovación.

FECYT
FUNDACIÓN ESPAÑOLA PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN

creative commons